

مركز دراسات الوحدة العربية

الأمم المتحدة

ضرورات الإصلاح بعد نصف قرن

وجهة نظر عربية

ـشيدي ناصيف حتي

ـعـة هالة سعودي

ـحرير : جميل مطر وعلي الدين هلال



الأمم المتحدة

ضرورات الإصلاح بعد نصف قرن

وجهة نظر عربية



مركز دراسات الوحدة العربية

الأمم المتحدة

ضرورات الإصلاح بعد نصف قرن

وجهة نظر عربية

أحمد الرشيدي | ناصيف حتي

حسن نافعة | هالة سعودي



تحرير: جميل مطر و علي الدين هلال

الفهرسة أثناء النشر - إعداد مركز دراسات الوحدة العربية

الأمم المتحدة: ضرورات الإصلاح بعد نصف قرن، وجهة نظر عربية/ أحمد الرشيدي... [وآخ.]؛ جميل مطر وعلي الدين هلال (محرّران).

٣٣٤ ص.

يشتمل على فهرس.

١. الأمم المتحدة. ٢. الولايات المتحدة الأمريكية - السياسة الخارجية. ٣. السلام والأمن. ٤. الإقليمية. أ. مطر، جميل (محرّر). ب. هلال، علي الدين (محرّر).

341.23

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية»

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون ص.ب: ٦٠٠١ - ١١٣ - بيروت - لبنان

تلفون: ٨٦٩١٦٤ - ٨٠١٥٨٢ - ٨٠١٥٨٧

برقياً: «مرعربي» - بيروت

فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)

الطبعة الأولى

بيروت، أيلول/ سبتمبر ١٩٩٦

المحتويات

مـقـدمـة

احتفلت الأمم المتحدة هذا العام بمرور خمسين عاماً على إنشائها. ويأتي الاحتفال في ظل ظروف جد مختلفة عن الظروف التي نشأت فيها المنظمة الدولية في العام ١٩٤٥. والمغزى لا شك كبير، ليس فقط لأن الأمم المتحدة صمدت خمسين عاماً، أي عاشت عمراً أطول كثيراً من عمر عصبة الأمم، ولكن أيضاً لأن دول العالم ما زالت متمسكة بها، على رغم الاختلاف الجذري بين ظروف العيد الخمسين، وظروف النشأة.

ويجري الاحتفال بالعيد الخمسين في ظل تحولات متسارعة تكاد تغطي مختلف نواحي العلاقات بين الدول، وبين البشر عبر الدول، وبين الدول ومواطنيها، وبين الجنوب والشمال، وبين الغرب والشرق، وبين السلام أو الصراع من جهة، ومتغيرات القيم والأخلاق من جهة أخرى. وبسبب هذه التحولات ـ وفي مقدمها التحولات المتعلقة بالنظام السياسي الدولي، وخصوصاً مرحلة ما بعد انتهاء الحرب الباردة ـ يكاد يتوفر إجماع حول الحاجة إلى تطوير الأمم المتحدة سواء بالمعنى الشامل، أي المنظمة الدولية وما يجري في فلكها من مؤسسات ومنظمات وبرامج، أو بالمعنى الأقل شمولاً، أي الأمم المتحدة كفكرة وميثاق وجهاز في نيويورك مهمته الأولى العمل على حفظ السلام العالمي.

وساعد في تكوين هذا الإجماع ازدياد مظاهر العجز في أداء المنظمات والتجمعات الإقليمية، وخصوصاً في التعامل مع قضايا الأمن والسلم، إذ لا يخفى أنه منذ نهاية الحرب الباردة تكاثرت بؤر للتوتر في مناطق مختلفة من العالم وتعقدت، وأبرزها تلك البؤر التي تفاقم خطرها في افريقيا، وفي أوروبا، وفي الوطن العربي، وفي الجزء من وسط آسيا وشماله الذي كان منتمياً إلى الاتحاد السوفياتي. وقد تسبب هذا العجز في تحميل الأمم المتحدة مسؤولية أكبر من قدرتها الحقيقية، وهي القدرة التي تحكمت الولايات المتحدة الأمريكية فيها بالمادة،

وبالإدارة، ثم بالإهمال عندما كانت تشكل القطب الأول في نظام القطبين قبل انهياره، ثم عندما أعطت لنفسها صفة القطب الأوحد في نظام عالمي جديد.

ولذلك تعددت دعوات تطوير المنظمة الدولية، وإن لم يحاول أغلبها مراعاة عاملين مهمين: **أولهما** أن التطوير يجب أن يستند إلى إطار مفهومي جديد يتناسب مع العدد المتزايد من المفاهيم الجديدة في السياسة والعمل الدوليين. **وثانيهما** أن هذه الدعوات أغفلت في البداية حقيقة غياب ضوابط وتقاليد تضبط الحركة السياسية الدولية، إذ إن الضوابط والتقاليد التي حكمت حركة النظام الدولي الثنائي القطبية لم تعد قائمة، ولم تحل محلها قواعد وضوابط جديدة. مثل على ذلك، أنه ساد وضع معين في القارة الإفريقية منذ الاستقلال كان يكفل احترام حدود أراضي الدول وسيادتها كما رسمها الاستعمار، وكذلك ساد تفاهم معين في القارة الأوروبية يقضي باحترام الحدود الدولية في القارة الأوروبية، وهي الحدود التي وضعتها محادثات الحلفاء قبل نهاية الحرب العالمية الثانية، وكرستها العلاقات بين حلفي وارسو والأطلسي، والعلاقات داخل كل منهما، ثم تلتها اتفاقية هلسنكي للأمن والتعاون الأوروبي. في الحالتين، وفي أعقاب التغيرات العظمى في النظام الدولي، لم تعد قواعد سلامة الحدود وعدم المساس بها تحظى بالمكانة نفسها من الاحترام والاهتمام.

ومن ناحية أخرى، تعددت انعكاسات هذه التحولات في المفاهيم، وفي الضوابط داخل عالم الجنوب، وكذلك في شرق أوروبا والدول الآسيوية التي كانت خاضعة للامبراطورية السوفياتية، إذ انفجرت صراعات عرقية وقومية وطائفية في عدد من الدول، وتفاقمت الأخطار لتهدد سلامة دول كثيرة، وتعرض ملايين من السكان إلى مشكلات تراوحت بين المذابح والهجرات الجماعية، حتى اكتسى العالم بصبغة الفوضى، وتعرضت المنظمة الدولية للانتقادات العنيفة، وزادت دعوات التطوير والإصلاح، ولكن أكثرها ظل متجاهلاً حقيقة الانتباه إلى التحولات وأهميتها في القيم والهياكل الدولية.

وقد تشكّلت في القاهرة مجموعة عمل حاولت أن تنظر إلى موضوع تطور دور الأمم المتحدة في ضوء التجربة السابقة، ومن منظور التحولات المعاصرة. وقد ركزت المجموعة اهتمامها على القضايا التالية واعتبرتها قضايا رئيسية في هذه المرحلة: أولى هذه القضايا موضوع تطور العلاقة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة. وقد تتبعت د. هالة سعودي في دراستها بعنوان: «الولايات المتحدة والأمم المتحدة» تطور هذه العلاقة خلال عهد الحرب الباردة، ثم انتقلت إلى دراسة

هذه العلاقة بعد الحرب الباردة. وناقشت التصورات السياسية الأمريكية لدور الأمم المتحدة في عالم ما بعد الحرب الباردة. وفي جزء خاص من دراستها، قامت بتحليل دور الولايات المتحدة ومواقفها من قضايا حفظ السلم. وتوصلت إلى أن الولايات المتحدة لن تشجع قيام الأمم المتحدة بدور في حفظ السلم إلا إذا كانت هناك مصلحة حيوية لها تستدعي ذلك. وإذا حدث، فستختار الولايات المتحدة أن تنفذ الأمم المتحدة هذا الدور تحت قيادتها بتفويض من الأمم المتحدة لتقوم واشنطن بقيادة تحالف عسكري، أو بتفويضها حلف الأطلسي على أن يكون مفهوماً أن تكون القيادة للولايات المتحدة إذا تقرر أن تشترك قوات أمريكية فيه. وفي الأحوال كلها ستفضل الولايات المتحدة الاعتماد على المنظمة الإقليمية في حالات الصراع الأخرى التي لا تمس المصالح الحيوية الأمريكية.

وتتوقع د. هالة سعودي أن يؤدي الموقف الأمريكي من الأمم المتحدة، كما عبّرت عنه التصريحات الرسمية، وكما اتضح من دراسات الحالة التي قامت بها، إلى إضعاف دور الأمم المتحدة، سواء في مجال تسوية الصراعات وعمليات حفظ السلم، أو في مجال التعاون الاقتصادي والعلاقات بين الشمال والجنوب، ومعالجة مشاكل الفقر. ويتأكد هذا الاتجاه بإصرار الولايات المتحدة على استبعاد الأمم المتحدة من محاولات تسوية بعض الصراعات الإقليمية المهمة التي لم يتم حسمها خلال نهايات الحرب الباردة. وتعتقد الباحثة أنه لا يوجد ما يضمن تحقيق الهدف الأمريكي وهو الإبقاء على الأمم المتحدة تحت السيطرة الأمريكية، واستخدامها كأداة لإعطاء شرعية لسياساتها، إذ يبدو أن استمرار السيطرة على المنظمة الدولية احتمال ضعيف بالنظر إلى عدد من الاعتبارات والتطورات التي ناقشتها الدراسة بتفصيل واهتمام. وتنتهي الدراسة بتوصيات إلى صانعي القرار في الدول العربية تتعلق بتفادي الأضرار المحتملة نتيجة الموقف الأمريكي من المنظمة الدولية، وبضرورات تطوير الأمم المتحدة لصالح السلم العالمي ولصالح دول الجنوب.

ويبدأ د. حسن نافعة دراسته وعنوانها «دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات العالمية الراهنة» بعبارة ذات مغزى يتضح بالتدريج للقارئ، إذ يقول: «كان العالم قد نسي، أو كاد، وجود منظمة مسؤولة عن حفظ السلم والأمن في العالم عندما أقدم العراق على غزو الكويت فجر الثاني من آب/اغسطس عام ١٩٩٠. وفجأة احتلت الأمم المتحدة عناوين الصحف، وتصدرت نشرات الأخبار، وتحول مجلس الأمن إلى مارد خرج من القمقم... في هذا السياق كان من الطبيعي أن يدرك الرأي العام العالمي سلوك مجلس الأمن أثناء أزمة الخليج، باعتباره مؤشراً لا يمكن أن تخطئه العين، على أن تحولاً مهماً قد طرأ

بالفعل على النظام الدولي». وينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة أجزاء رئيسية: يبحث **أولها** في مفهوم الأمن الدولي، ودور الأمم المتحدة في تحقيقه، وما تفرضه التحولات الراهنة في النظام الدولي من تغير في هذا المفهوم. وينقسم هذا الجزء بدوره إلى ثلاثة مباحث: ١ ـ يتتبع حركة المجتمع الدولي ومحاولاته المستمرة للانتقال من حالة «الفوضى» إلى حالة «المجتمع المنظم» الذي يسوده القانون، ويشخص طبيعة العقبات التي تعترض طريق هذه الحركة. ٢ ـ يعرض لمفهوم الأمن الجماعي وآلياته وفقاً للتصور الأصلي للميثاق. ٣ ـ يبحث في أوجه القصور المتعلقة بهذا المفهوم على الصعيد النظري، وأسباب انهيار عمل الآليات المرتبطة به، وأهم الاتجاهات المتعلقة بالبحث عن مفهوم جديد للأمن الدولي ولدور الأمم المتحدة فيه.

ويبحث الجزء **الثاني** في ممارسات الأمم المتحدة وأسلوبها في إدارة الأزمات الدولية أو حلّها، سواء أثناء الحرب الباردة أو بعدها. وينقسم هذا الجزء بدوره إلى أربعة مباحث: ١ ـ يقدم عرضاً بانورامياً لمختلف آليات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم، منذ إنشائها حتى الآن في محاولة لاستخلاص أهم مؤشرات التحول الذي طرأ على هذه العمليات، سواء من حيث الكم أو الكيف. ٢ ـ يحلل ممارسات الأمم المتحدة في مجال قمع العدوان أو ردعه. ٣ ـ يحلل ممارسات الأمم المتحدة في مجال الدبلوماسية الوقائية وحفظ السلم وصنعه وبنائه. ٤ ـ وهذا المبحث هو محاولة لتشخيص العلل والأمراض من خلال الممارسة.

أما الجزء **الثالث** والأخير، فيحاول قراءة مستقبل نظام الأمن الجماعي في ضوء ممارسات الأمم المتحدة السابقة من ناحية، وما تفرضه مقتضيات التكيف مع التحولات الراهنة في النظام الدولي من ناحية أخرى.

يخلص د. نافعة في دراسته إلى أن المجتمع الدولي لم يبدأ بعد باتخاذ أية خطوة ملموسة على طريق التحرك الفعال في اتجاه تطوير نظام الأمن الجماعي. ويتصور بدائل ثلاثة: **أولها**، القيام بعملية تجديد شامل لهذا النظام في سياق عملية إصلاح جذري لمختلف هياكل صنع القرار وآلياته في الأمم المتحدة. **وثانيها**، ترك الأمور على ما هي عليه من دون تبديل. **وثالثها**، إدخال تعديلات على الشكل والمظهر الخارجي من دون مساس بمضمون النظام القائم حالياً. ويناقش الكاتب هذه البدائل بالتفصيل. ولا يخفي اقتناعه أن الدول الكبرى تفضل أن تبقي على الأمم المتحدة كظاهرة جاهزة ومستعدة للحركة فقط حين تقدم لها هذه الدول ما تحتاج إليه من وقود لقطع المسافة المطلوبة، لا أكثر. كما أنه لا يخفي تشاؤمه حين

يقرر أنه لا توجد استراتيجيا خاصة مقبولة ومتفق عليها من جانب الدول النامية، أي دول الجنوب الفقير، لتطوير الأمم المتحدة، ويتنبأ بأنها سوف تتصارع في ما بينها على المقاعد الدائمة إذا ما تقرر تخصيص مقاعد دائمة لدول من الجنوب. ويتوقع في نهاية دراسته أن يظل أي تطوير فعلي للأمم المتحدة مرهوناً بإرادة الدول الخمس دائمة العضوية، إذ إن أية دولة دائمة العضوية سوف يكون بمقدورها أن تمنع إدخال أي تعديل على الميثاق لا ترضى عنه. وهذا الوضع سوف يحدّ كثيراً من نطاق احتمالات التغيير.

وفي دراسة بعنوان: «المنظمات الدولية الإقليمية والدور الجديد للأمم المتحدة في النظام الدولي» يحاول د. أحمد الرشيدي الإجابة عن السؤال التالي: إلى أي مدى يصح القول بأن المنظمات الدولية الإقليمية ـ وعلى الرغم من مختلف التحولات التي طرأت في بنية النظام الدولي منذ بداية التسعينيات ـ تعتبر قادرة على الاضطلاع بدور ايجابي في دعم العمل الدولي الإقليمي وتعزيزه، وبخاصة في ما يتعلق بالتسوية السلمية للمنازعات وتطبيق نظام الأمن الجماعي، فضلاً عن الإمكانات التي قد تتيحها في مجال تهيئة المناخ الملائم للتصدي بفعالية للمشكلات الدولية العالمية، الاقتصادية منها والاجتماعية؟

ويقسم د. الرشيدي دراسته إلى ثلاثة مباحث، **أولها** في الإطار القانوني والخبرة التاريخية في العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، **وثانيها** في الأفكار المطروحة بشأن مفهوم الإقليمية في ظل أوضاع ما بعد الحرب الباردة. **وثالثها** في فرص التعاون واحتمالات الصراع في العلاقة بين المنظمات الدولية الإقليمية والدور المستقبلي المأمول للأمم المتحدة. ويصل في نهاية دراسته إلى اقتراحات مهمة، فهو يقترح مثلاً بالنسبة إلى مسألة التنسيق إنشاء آلية أو جهاز للتنسيق المشترك بين المنظمات الدولية، وذلك لأن الاعتماد على الآلية المتاحة حالياً التي يوفرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة لم يعد كافياً، ويقترح أيضاً أن الأعباء المتزايدة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ذات الاهتمام الدولي المشترك أضحت تحتم ضرورة تفويض قدر أكبر من السلطات والاختصاصات من قبل المنظمة الدولية العالمية، أي من الأمم المتحدة، إلى المنظمات الإقليمية.

وينطلق د. ناصيف حتي في دراسة تحت عنوان «الإقليمية الجديدة في فترة ما بعد الحرب الباردة» من فرضية أن العالم يشهد ثورة هيكلية وسلوكية في نظام العلاقات بين الدول، وهي الثورة التي وضعت «الدولة» في موقع جديد على

الرقعة الدولية في مواجهة القوى المتنافسة الأخرى. ويعتبر أن ازدهار الإقليمية في السياسة العالمية هو أحد السمات الجوهرية لهذه الثورة. وقد اعتمد هذا الازدهار على عوامل يفصّل فيها الباحث، ولكننا نعرض لها في هذه المقدمة بإيجاز. **فأول** هذه العوامل هو أنها صارت ظاهرة عالمية، ولم تعد قصراً على إقليم جغرافي معيّن أو تكتل اقتصادي بعينه. ويتحدث عن منظمات إقليمية انتهى الغرض منها، وأخرى يعاد تشكيلها لأداء وظائف مختلفة. ويستخدم مصطلح الديناميكية التنظيمية للدلالة على محاولات إصلاح المنظمات القائمة. ويعتقد أن هناك بعدين لهذا الاصطلاح: أحدهما هو توسيع المهام، والثاني خلق مهام جديدة للتلازم مع جدول الأعمال العالمي. أما العامل **الثاني**، فهو ما يفسره د. حتي بالمرونة الجغرافية، بمعنى أن الإقليمية الجغرافية لم تعد مسافات أو مساحات جغرافية جامدة التعريف والتحديد، بل إنه يرى أن الجغرافيا تنسحب لصالح اعتبارات أخرى، مثل القضية أو الوظيفة. ويقول إن هناك تمييزاً متزايداً بين المساحة الخطية والمساحة الفعالة. أما العامل **الثالث** في ازدهار الإقليمية، فيراه في تخفيض المعايير المؤسسية في التشكيلات الإقليمية الجديدة، وتجنب قيود الأجهزة البيروقراطية الضخمة، كما في «الآسيان» وفي «النافتا». ويتصل بذلك العامل **الرابع**، وهو القابلية للتشكل بالاتساع أو بالانكماش، أي بالتشكيل غير الثابت، بل بالتشكيل المتطور بحسب الوظيفة أو القضية أو حال الأمن الإقليمي، وهو الأمر الذي يحتمل أن يثير في المستقبل قضايا فكرية متعددة، مثل حدود التقاطع مع منظمات إقليمية أخرى وقيوده، ومسائل التداخل والتفريع والأبنية المتعددة الطوابق، أو المتعددة الأجنحة في طابق واحد، وهو ما يرتبط باحتمالات تطور مفهوم الإقليمية المركبة.

ويخصص د. ناصيف جزءاً مهماً من دراسته لموضوع العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، ويناقش الاقتراحات التي تقدم بها معظم الأطراف في هذا الشأن، ويقوم أداء المنظمات الإقليمية الجنوبية في هذا الشأن وفي شؤون أخرى متصلة بقضيتي التنمية والأمن.

وهذه الدراسات الأربع تتناول جوانب مهمة وحيوية تتصل بمستقبل الأمم المتحدة والدور الذي يمكن أن تقوم به في نصف القرن الثاني من عمرها، والذي يشهد تحولات عميقة في بيئة المنظمة الدولية.

إن الاحتفال بالعيد الذهبي لإنشاء الأمم المتحدة لهو مناسبة للمقارنة بين عالمين: العالم الذي نشأت في ظله المنظمة الدولية، وهو عالم المنتصرين في الحرب العالمية الثانية، والعالم الذي نعيشه اليوم، وهو عالم ما بعد انتهاء الحرب الباردة.

وبقدر ما يحمل هذان العالمان من عناصر التشابه، فإن الفترة الممتدة بينهما ـ وهي فترة الحرب الباردة ـ مثلت نقيضاً للفلسفة التي نشأت الأمم المتحدة لتعبّر عنها.

لقد نشأت المنظمة الدولية كتعبير عن التحالف العظيم بين الدول التي انتصرت في الحرب، والتي دعت إلى مؤتمر سان فرانسيسكو لوضع القواعد المنظمة للعلاقات السياسية في الفترة التالية. لذلك لم يكن من الغريب أن يحتكر المنتصرون لأنفسهم حق النقض في مجلس الأمن، ولم يكن من الغريب أيضاً أن يتضمن الفصل السابع والمتعلق بتدابير حفظ الأمن ومواجهة العدوان إمكانية استخدام القوة المسلحة، وأن ينشئ هيئة أركان مشتركة لتنظيم تلك العمليات. لقد افترض الآباء المؤسسون للأمم المتحدة استمرار حالة الوفاق بين هذه الدول. لذلك عندما انهار الوفاق واشتعلت الحرب الباردة بين المعسكرين، واستخدمت كل من القوتين العظميين حق النقض لتعطيل ما تريده القوة الأخرى من قرارات، أصيب مجلس الأمن ـ وهو جهاز صنع القرار في المنظمة ـ بالخمول إن لم يكن بالشلل الكامل في كثير من الأحيان.

ومع تغير الأوضاع الدولية في نهاية الثمانينيات، وسقوط الاتحاد السوفياتي، وبروز القدرة الاقتصادية لألمانيا واليابان، وانخراطهما ضمن مجموعة الدول الصناعية السبع الكبرى، ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في دور الأمم المتحدة. وتحديداً، فإن نهاية الحرب الباردة طرحت انعكاساتها على الأمم المتحدة من حيث عدم استخدام حق النقض، بسبب العلاقات المتطورة بين واشنطن وموسكو، وبسبب الدور المتميز للولايات المتحدة على قمة النظام الدولي.

والسؤال المطروح اليوم هو: كيف تتطور الأمم المتحدة في ضوء تلك التحولات السياسية؟ وما هي الإصلاحات الضرورية التي ينبغي إدخالها في المنظمة لكي تكون قادرة على القيام بدورها في هذا العالم المتغير؟

وإذا كان من المؤكد أن منظمة الأمم المتحدة بحاجة ماسة إلى إصلاحات كبيرة، إلا أن الغرض من هذه الإصلاحات وتحديد طبيعتها يختلفان من وجهة نظر إلى أخرى. وتختلف أيضاً وجهات النظر في ما يتعلق بتشخيص مشكلات الأمم المتحدة، وتقدير الآفاق الخاصة بتطورها المستقبلي. فالدول الغربية الكبرى ومراكز البحوث وصناعة الرأي التي تعبر عنها، تعتقد أن التغييرات الكبرى التي هبت على العالم ذات طابع ايجابي وأنها تتيح فرصة ثمينة للأمم المتحدة للانطلاق في مهام حفظ السلام.

ولكن أغلب خبراء العالم الثالث، ودبلوماسيي دول عدم الانحياز يختلفون

كثيراً مع هذا التقدير. فالواقع أن الأمم المتحدة قد خسرت خلال السنوات القليلة الماضية جانباً كبيراً من مصداقيتها. وأنه، إذا كانت الأمم المتحدة قد حصلت على فرصة فريدة للانطلاق بانتهاء نظام القطبية الثنائية الذي شل آلية صنع القرار فيها، فإن هذه الفرصة قد أُهدرت بسبب ازدواجية المعايير التي أصبحت سمة تعامل المنظمة الدولية مع عدد من قضايا العالم. وفي كتيب صدر عن مركز الجنوب الذي يرأس مجلسه الاستشاري جوليوس نيريري، أعربت طائفة من الخبراء عن خوفها من أن «الميزان المتغير للقوى في المنظمة اليوم هو لصالح شمال متحد يهدد بأن تمسك الدول المتقدمة بالمبادرة، وأن تضغط بحلولها على الأمم المتحدة من دون اهتمام كاف بوجهات نظر وتطلعات الدول النامية».

والحق، أن ما حدث هو أوسع نطاقاً من هذا التشخيص الدبلوماسي المهذّب. فهناك محاولة، أو خطة، لتحويل الأمم المتحدة إلى أداة طيعة بأيدي الدول القوية والغنية، وبيد الولايات المتحدة تحديداً. ويفضي هذا الاتجاه إلى تحقيق انقلاب معاكس ضد الدول النامية التي أكدت مكانتها عبر مكاسب تحققت داخل الأمم المتحدة. والأسوأ من ذلك أن إحكام سيطرة الدول الغربية الغنية والكبرى على المنظمة الدولية لا يخضع لقانون دولي منسجم أو موحد، ولا يطبق قواعد الميثاق وفقاً لمعايير متسقة. والحقيقة، أن مقولة الازدواجية أو الكيل بمكيالين صارت مقولة تنبع من عموم المجتمع الدولي كاحتجاج ضد الممارسات الانتقائية المزدوجة المعايير للدول الكبرى دائمة العضوية في مجلس الأمن.

ومع تعدد التقارير الدولية المختلفة عن إصلاح الأمم المتحدة، كان من الضروري أن تكون هناك وجهة نظر عربية في هذا المجال. لذلك فإن الفصل الخامس من الكتاب بعنوان «تقرير ختامي عن إصلاح نظام الأمم المتحدة: وجهة نظر من الوطن العربي» يطرح مجموعة من التصورات المتعلقة بالتغيرات التي أصابت النظام الدولي والبيئة التي تعمل فيها الأمم المتحدة، كما يطرح مجموعة من المقترحات المتعلقة بتجديد دور الأمم المتحدة.

ونرجو أن يكون إصدار هذا الكتاب إسهاماً عربياً في الحوار الدولي حول مستقبل الأمم المتحدة.

الفصل الأول

الولايات المتحدة والأمم المتحدة

هالة سعودي(*)

مقدمة

إن دراسة علاقة الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، وبالذات علاقة الولايات المتحدة الأمريكية بالأمم المتحدة، موضوع على جانب كبير من الأهمية، وبخاصة في الفترة الحالية التي نشهد فيها تحولات مهمة في النظام الدولي، وتثار فيها التساؤلات حول مستقبل المنظمة الدولية، ودورها في مواجهة الصراعات الإقليمية والمحلية المتزايدة، وقضايا التعاون الاقتصادي، وانتهاكات حقوق الإنسان. وما من شك في أن السياسة الأمريكية تجاه الأمم المتحدة سوف يكون لها تأثيرها في مستقبل المنظمة الدولية، وعلاقتها بالمنظمات الإقليمية، ودورها في بناء السلم الإقليمي والدولي.

وبصفة عامة، يلاحظ أن علاقة الولايات المتحدة بالمنظمة الدولية هي تعبير عن السياسة الخارجية الأمريكية بوجه عام وانعكاس لها، وبالتالي فإن التحولات الحالية التي تشهدها السياسة الخارجية الأمريكية بعد انتهاء الحرب الباردة والصعوبات التي تواجه الولايات المتحدة في سعيها لتحديد معالم التحولات الدولية الراهنة وأبعادها، وبالتالي رسم حدود دور مناسب لها في إطار هذه التحولات،

(*) أستاذ مساعد في قسم العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

تتوجه الباحثة بالشكر للأستاذ حسن سلامة للمساعدة البحثية القيمة التي قام بها أثناء الإعداد لهذه الدراسة.

سوف تنعكس بالضرورة على رؤيتها للمنظمة الدولية وعلاقتها بهذه المنظمة.

لقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية في فترة الحرب الباردة تواجه صعوبات وتحديات أساسية في تعاملها مع المنظمة الدولية، تمثلت هذه التحديات أساساً في وجود الاتحاد السوفياتي والدول الشيوعية، فضلاً عن الدول النامية التي استطاعت أن تشكل الأغلبية في الأمم المتحدة وأجهزتها المختلفة، والتي كانت تشكل عقبة أمام الولايات المتحدة وسياساتها. وبالتالي كانت للولايات المتحدة رؤيتها الخاصة بالنسبة إلى تعامل الأمم المتحدة مع المنازعات الدولية في فترة الحرب الباردة، وأهمها الصراع في الشرق الأوسط، والأنظمة العنصرية في جنوب افريقيا وغيرها. وكان مؤدى هذه الرؤية أن الأمم المتحدة تبنّت مواقف متطرفة إزاء هذه القضايا، وكان هناك إعراض من جانب الأمريكيين عن المنظمة الدولية التي لم تعد في رأيهم تسهم في تخفيف حدة التوترات الدولية وإنما على العكس أخذت تعمل على تصعيدها. كما أن مواقف المنظمة الدولية وسياساتها، وخصوصاً المواقف والسياسات الاقتصادية، أسهمت إلى حد كبير في تصعيد درجة هذا الخلاف. وكان المنطق الأساسي لهذا الخلاف هو رؤية الولايات المتحدة لماهية أدوار المنظمة الدولية وطبيعة نشاطها. فكانت ترى المنظمة الدولية بأنها مجرد جهاز يُعنى في الأصل بعملية حفظ السلم وضمان الأمن في العالم، وهي بذلك لم تحبذ إدخال الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية (مجلس الأمن والجمعية العامة) في القضايا الاقتصادية، على اعتبار أن المجال الطبيعي لتلك القضايا هو الوكالات الفنية المتخصصة. وتمسكت بشدة بمقولة إن الطبيعة السياسية للجمعية العامة لا تؤهلها للقيام بدور فعال اقتصادياً، الأمر الذي كانت تحبذه أغلبية دول العالم الثالث آنذاك، نظراً إلى وزنها الكبير في هذا الجهاز الرئيسي من أجهزة الأمم المتحدة. أما في مجال حفظ السلم العالمي ودعمه، فكانت رؤية صانعي السياسة الأمريكية هي أنه ليس بإمكان الولايات المتحدة الاعتماد تماماً على المنظمة الدولية كضامن للأمن، وأن القوة الذاتية الأمريكية، وليس الأمم المتحدة، هي وحدها التي تكفل حماية السلم والأمن.

ويثار الآن التساؤل عن الرؤية الأمريكية للأمم المتحدة ودور الولايات المتحدة فيها، وذلك في ضوء التطورات التي يشهدها النظام الدولي، واختفاء التحدي الأساسي الذي كان يواجه الولايات المتحدة، أي الاتحاد السوفياتي، وضعف تكتل دول العالم الثالث: هل ستدفع الولايات المتحدة من أجل تقوية المنظمة الدولية والسماح لها بالقيام بدور مستقل عن الإرادة الأمريكية، أم أنها ستعمل على مجرد تطوير الأمم المتحدة في الحدود التي تحقق المصالح الأمريكية،

وبما يضمن سيطرة الولايات المتحدة عليها لإعطاء شرعية لسياساتها وسلوكها؟ وإلى أي حد يمكنها السيطرة على المنظمة الدولية في ضوء التحولات الحالية التي يشهدها النظام الدولي، وبروز قوى جديدة قد لا تتفق مصالحها مع السياسات الأمريكية؟

إن تحليل موقف الولايات المتحدة من المنظمة الدولية لا بد من أن يتم في إطار تحليل عدد من الاعتبارات:

أ ـ التحولات الحالية في النظام الدولي ووضع الولايات المتحدة فيه، بمعنى: هل هي القوة المهيمنة على النظام الدولي، أم أن هناك قيوداً على هذه الهيمنة؟

ب ـ المصالح الأمريكية بعد انتهاء الحرب الباردة والارتباك وعدم وضوح الرؤية في تحديد المصالح الأمريكية والسياسة الأمريكية بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، وبالتالي انهيار الركيزة الرئيسية في الاستراتيجيا الأمريكية، والعامل الموجه لسياستها الخارجية في تعاملها مع أقاليم العالم والصراعات والنزاعات فيها.

ج ـ الضغوط والمشاكل الداخلية في الولايات المتحدة نفسها، والتي تؤثر في دور الولايات المتحدة في النظام الدولي وسياستها تجاه الأمم المتحدة.

وبناء على ذلك، فإن هذه الدراسة ستنقسم إلى أربعة أجزاء وخاتمة، على هذا النحو:

أولاً: الولايات المتحدة والأمم المتحدة في فترة الحرب الباردة: خلفية عامة.

ثانياً: الولايات المتحدة والأمم المتحدة بعد الحرب الباردة: الإطار العام للموقف الأمريكي.

ثالثاً: التصور الأمريكي للأمم المتحدة بعد الحرب الباردة.

رابعاً: الولايات المتحدة وحفظ السلم: دراسات حالة.

خاتمة: خلاصة واستنتاجات من تقييم الموقف الأمريكي من حيث:

- مساهمته في المساعدة على تحقيق أهداف الأمم المتحدة.
- مساهمته في تحقيق المصالح الأمريكية نفسها.

أولاً: الولايات المتحدة والأمم المتحدة في فترة الحرب الباردة: خلفية عامة

يحاول هذا الجزء تقديم خلفية عامة عن الموقف الأمريكي من الأمم المتحدة في مرحلة الحرب الباردة، فيبدأ بدراسة التحول من الانعزالية إلى العالمية في

السياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية، والموقف من إنشاء الأمم المتحدة، ثم يقوم بتحليل الموقف الأمريكي من المنظمة الدولية في فترة الحرب الباردة، وذلك في ما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين، وكذلك في ما يتعلق بالتعاون الدولي في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية وحقوق الإنسان، وأخيراً الموقف الأمريكي من المنظمة الدولية في المرحلة التي سبقت انهيار الاتحاد السوفياتي.

١ ـ الولايات المتحدة والتحول من الانعزالية إلى العالمية

ظل تيارا الانعزالية والعالمية يتنازعان تاريخ الدبلوماسية الأمريكية لفترة طويلة، وذلك منذ ميلاد الجمهورية الأمريكية في عام ١٧٧٦، وحتى الحرب العالمية الثانية. وقد انعكست قوة التيار الانعزالي الذي ساد في الولايات المتحدة في أعقاب الحرب العالمية الأولى على رفض مجلس الشيوخ الأمريكي التصديق على معاهدة فرساي عام ١٩٢٠ التي وقّعها الرئيس ولسون وعدم الانضمام إلى عصبة الأمم. واستمر هذا التيار إلى أن دخلت الولايات المتحدة الحرب العالمية الثانية وتحول الميزان لصالح التيار العالمي. غير أن هذا التحول من الانعزالية إلى العالمية في السياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية لم يتم بطريقة فورية أو من دون مقاومة من جانب التيار الانعزالي[١]. فعلى الرغم من التزام الرئيس روزفلت الشخصي بدور أمريكي نشيط في السياسة الخارجية، إلا أن موقف الرأي العام الأمريكي لم يكن مؤكداً، حيث إنه في أواخر كانون الثاني/يناير ١٩٤٥ أظهرت استطلاعات الرأي العام أن ٢٦ بالمئة من الأمريكيين كانوا يعارضون عضوية أية منظمة دولية. كما كانت هناك اتجاهات انعزالية قوية، وبالذات لدى الجمهوريين في مجلس الشيوخ، وهو ما دفع الرئيس روزفلت إلى محاولة استمالتهم، وكان على رأس هؤلاء آرثر فاندنبرغ الذي تخلّى عن موقفه الانعزالي وعمل بدوره على اقناع زملائه الجمهوريين لتأييد دخول الولايات المتحدة في منظمة دولية جديدة بعد انتهاء الحرب. وكان التحوّل في الكونغرس قد تبلور في أيلول/سبتمبر ١٩٤٣ بالموافقة على قرار فولبرايت في مجلس النواب لتأييد مشاركة الولايات المتحدة في «جهاز دولي ملائم له سلطة كافية لتأسيس سلام عادل ودائم والمحافظة عليه». وفي ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٣ صدر قرار كونالّي (Conally Resolution) في

(١) Charles W. Kegley (Jr.) and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 2nd ed. (New York: St. Martin's Press, ©1982), pp. 36-40.

مجلس الشيوخ، والذي أيد أيضاً التخلي عن العزلة، واعترف «بضرورة ايجاد منظمة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين». ثم استطاع فاندنبرغ الضغط على الحزب الجمهوري لكي يضمّن برنامجه في عام ١٩٤٤ دعوة إلى اتباع سياسة نشيطة على نحو ما ورد في برنامج الحزب الديمقراطي، وتم اختيار فاندنبرغ لحضور مؤتمر سان فرانسيسكو الذي قام بإعداد ميثاق الأمم المتحدة[٢]. وفي تموز/يوليو ١٩٤٥ وافق مجلس الشيوخ الأمريكي على ميثاق الأمم المتحدة (٨٩ مؤيداً مقابل ٢). ووفقاً لاستطلاع للرأي كان قد تم في نيسان/ابريل ١٩٤٥ كانت نسبة مؤيدي عضوية الأمم المتحدة ٨١ بالمئة[٣]. وقد استطاع الرئيس ترومان بعد ذلك أن يحصل على تأييد الكونغرس التشريع الخاص بنقل الأمم المتحدة إلى نيويورك، على رغم معارضة الجمهوريين الذين سيطروا على الكونغرس آنذاك، والذين عارضوا التزامات مابعد الحرب، مثل برنامج الانعاش الأوروبي، وحلف الأطلسي. وفي ٢ آب/اغسطس ١٩٤٦، وافق مجلس الشيوخ على قبول ولاية محكمة العدل الدولية في بعض المجالات المحددة[٤]. ومنذ ذلك الوقت، لجأت الولايات المتحدة إلى استخدام الأمم المتحدة وأجهزتها لدعم مصالحها في النظام الدولي، ولمساعدتها على تدعيم مكانتها فيه.

٢ ـ الحرب الباردة والسياسة الأمريكية في الأمم المتحدة

كانت للحرب الباردة انعكاساتها المباشرة على الأمم المتحدة، وبالتالي على السياسة الأمريكية في المنظمة الدولية. وكانت أهم مشكلة تواجه الولايات المتحدة هي الاستخدام المتكرر للفيتو من جانب الاتحاد السوفياتي في مجلس الأمن[٥]. وقد

---

(٢) Cathal J. Nolan, *Principled Diplomacy: Security and Rights in U.S. Foreign Policy,* Contributions in Political Science; no. 313 (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1993), pp. 182-183.

(٣) المصدر نفسه، ص ٢٠٠.

(٤) George Edward Taylor and Ben Cashman, *The New United Nations: A Reappraisal of United States Policies* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1965), pp. 10-11.

(٥) يلاحظ أنه في الفترة (١٩٤٦ ـ ١٩٥٥) استخدم الاتحاد السوفياتي الفيتو ٧٥ مرة، واستخدمه ٢٦ مرة في الفترة (١٩٥٦ ـ ١٩٦٥)، بينما لم تستخدم الولايات المتحدة هذا الحق ولا مرة في هاتين الفترتين. ثم تغير الوضع بعد ذلك. ففي الفترة (١٩٦٦ ـ ١٩٧٥) استخدم الاتحاد السوفياتي الفيتو ٧ مرات، بينما استخدمته الولايات المتحدة ١٢ مرة، وفي الفترة (١٩٧٦ ـ ١٩٨٥) استخدم الاتحاد السوفياتي الفيتو ٦ مرات، بينما زاد عدد مرات استخدام الولايات المتحدة له إلى ٣٤ مرة في هذه الفترة. هذا ولم =

استطاعت الولايات المتحدة أن تحول مناقشة قضايا حفظ السلم والأمن الدوليين من مجلس الأمن إلى الجمعية العامة، وذلك من خلال قرار «الاتحاد من أجل السلام» في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٠ الذي يخول الجمعية العامة أن تتصرف من أجل حفظ السلم عندما يعجز مجلس الأمن عن اتخاذ قرار في هذا الشأن، ونجحت الولايات المتحدة نتيجة لذلك في استصدار قرار من الجمعية العامة في كانون الثاني/يناير ١٩٥١ بإدانة الصين كدولة معتدية في كوريا ولغزو كوريا الشمالية حتى يتم إجراء انتخابات لتوحيد كوريا(٦).

غير أن الزيادة الكبيرة في عضوية الأمم المتحدة، خاصة ابتداءً من عام ١٩٥١ عندما زادت الدول الأعضاء من ٥١ دولة إلى ١١٤ دولة، قد مثلت عاملاً خطيراً أثر في الأمم المتحدة، وفي السياسة الأمريكية. فقد أدت هذه الزيادة في الدول الأعضاء إلى تغيير الموازين في الأمم المتحدة، حيث استفادت الدول الحديثة الاستقلال من تزايد أهمية الجمعية العامة ودورها في ظل قرار الاتحاد من أجل السلام، واستطاعت السيطرة على جدول أعمال الجمعية العامة، وأصبح للجمعية العامة دور قيادي في مسائل تتعلق بالسلم والأمن الدوليين، مثل الموقف في الشرق الأوسط، وجنوب افريقيا، وقضية روديسيا، ومستقبل ناميبيا. وأصبحت الولايات المتحدة محاصرة بأغلبية معارضة لها في الجمعية العامة بعد أن كانت تتمتع بتأييد أغلبيتها من قبل(٧).

وقد تمثلت مظاهر هذا الحصار في سلسلة من القرارات التي اتخذتها الجمعية العامة في السبعينيات، كان أهمها القرار رقم (٣٣٧٩) في الدورة الثلاثين للجمعية العامة في ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥، والذي يقضي بأن الصهيونية هي شكل من أشكال العنصرية والتمييز العنصري، وكذلك القرار رقم (٣٣٧٥) الذي

يستخدم الاتحاد السوفياتي الفيتو في الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٩٢) بينما استخدمته الولايات المتحدة ٢٣ مرة خلال هذه الفترة.

انظر: Adam Roberts and Benedict Kingsbury, «Introduction: The UN's Roles in International Society since 1945,» in: Adam Roberts and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1993), p. 10.

(٦) Taylor and Cashman, Ibid., pp. 7 and 35.

(٧) Leon Gordenker, «Development of the UN System,» in: Toby Trister Gati, ed., *The US, the UN and the Management of Global Change*, UNA-USA Policy Studies Book Series (New York; London: New York University Press, 1983), pp. 13-14 and 16.

تم اتخاذه في الدورة نفسها، والذي يقضي بمشاركة منظمة التحرير الفلسطينية على «قدم المساواة» في أية مناقشات أو مؤتمرات عن الشرق الأوسط. واستمرت الجمعية العامة في ضغطها على روديسيا الجنوبية وجنوب افريقيا، وذلك بتبنّي القرار رقم (٣٤١١) في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥ (أي في الدورة نفسها) الذي يدين بشدة «أعمال هذه الدول والمصالح الاقتصادية الأجنبية التي تستمر في التعاون مع نظام جنوب أفريقيا العنصري»، وحث القرار بشدة الشركاء التجاريين الأساسيين لجنوب افريقيا، خصوصاً المملكة المتحدة والولايات المتحدة وفرنسا والمانيا الاتحادية واليابان وايطاليا، على وقف تعاونهم مع النظام العنصري في جنوب افريقيا، والتعاون مع الأمم المتحدة في جهودها من أجل القضاء على سياسة التمييز العنصري. وأخيراً استمرت الجمعية العامة في عام ١٩٧٥ في إقرار المفاهيم الأساسية لميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول، وبرنامج العمل الخاص بإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد، والذي تمّ تبنيه في العام السابق.

وهكذا تبدل الوضع بالنسبة إلى الولايات المتحدة في الأمم المتحدة، فبينما كان التصويت الأمريكي قد اتفق مع الأغلبية تقريباً في ثلثي الوقت في الدورات الأولى للجمعية العامة، انخفضت هذه النسبة إلى حوالى الثلث، وفي الوقت نفسه تبدلت مواقف الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي بالنسبة إلى الأغلبية في الجمعية العامة[٨].

وقد ارتبطت بذلك قضية مهمة أثارت قلق الأمريكيين بشأن الأمم المتحدة، وهي قضية تسييس أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة. فقد كان هناك شعور لدى الأمريكيين بأن العمليات الوظيفية والفنية للأمم المتحدة أصبحت مسيّسة بطريقة متزايدة نتيجة لـ «إقحام» الدول النامية قضايا سياسية خلافية تهدف أساساً إلى الحصول على أهداف سياسية في بعض الوكالات المتخصصة كما في حالة اليونسكو، ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية[٩]، الأمر الذي أضعف الالتزام الأمريكي تجاه هذه الوكالات. ففي عام ١٩٧٥ مثلاً، قدمت الولايات المتحدة مذكرة تفيد بأنها تفكر في الانسحاب الرسمي من منظمة العمل

---

(٨) Harold K. Jacobson, «The United Nations and Political Conflict: A Mirror, Amplifier, or Regulator?» in: David A. Kay, ed., *The Changing United Nations: Options for the United States*, Proceedings of the Academy of Political Science; v. 32, no. 4 (New York: Academy of Political Science, 1977), pp. 56-57.

(٩) David A. Kay, «The U.N. and U.S. Foreign Policy,» in: Kay, ed., Ibid., p. 14.

الدولية في عام ١٩٧٧. وكان الكونغرس الأمريكي قد أوقف في عام ١٩٧٤ دفع المساهمة الأمريكية إلى اليونسكو إلى أن يتم تعديل قرارات معينة كان قد أصدرها المؤتمر العام لليونسكو ضد إسرائيل (وقد تمّ في عام ١٩٧٦ تعديل واحد من ثلاثة قرارات معادية لإسرائيل، الأمر الذي دفع الجهاز التنفيذي في الولايات المتحدة إلى مطالبة الكونغرس بإعادة المساهمة الأمريكية)[١٠]. وعموماً كانت هناك حالة من عدم الرضا عن أداء الأمم المتحدة، سواء لدى الرأي العام أو الكونغرس، وكانت هناك مطالبة بضرورة مراجعة السياسات الأمريكية تجاهها. وقد اتضح ذلك بصفة خاصة في الكونغرس، حيث ثارت الانتقادات في مجلسيه للأمم المتحدة، وطالب بعض الأعضاء بوقف المساهمات الأمريكية في ميزانية المنظمة الدولية، كما طالب آخرون بالانسحاب من المنظمة. وبينما شاركت وزارة الخارجية الأمريكية الكونغرس في انتقاده الأمم المتحدة في كثير من الأحيان، إلا أنها لم تصل إلى حد المطالبة بوقف المساهمات الأمريكية أو الانسحاب من المنظمة الدولية[١١].

وكان هناك عدد من الأسباب للشعور بعدم الرضا عن المنظمة الدولية في الكونغرس. فمن ناحية، كان هناك شعور بالقلق تجاه فقدان الولايات المتحدة وأوروبا الغربية السيطرة على المنظمة الدولية (بسبب فقدانها أصوات أغلبية الدول الأعضاء)، ومن ناحية ثانية، كان هناك بعض القرارات التي اتخذتها الجمعية العامة قد أثارت الكونغرس، وكان أهمها قرار طرد الصين الوطنية من الأمم المتحدة في عام ١٩٧١، وقرار مساواة الصهيونية بالعنصرية عام ١٩٧٥. وبمناسبة القرار الأول، طالب ٢١ من أعضاء مجلس الشيوخ، و٣٥ من أعضاء مجلس النواب، بإعادة النظر في مساهمة الولايات المتحدة في ميزانية الأمم المتحدة. وبالنسبة إلى القرار الثاني (قرار مساواة العنصرية بالصهيونية)، فقد أدان الكونغرس القرار، وتبنّى بالإجماع قراراً يدعو إلى إعادة تقييم العلاقة الأمريكية بالمنظمة الدولية، كما طالب عدد من الأعضاء بضرورة الانسحاب الأمريكي من المنظمة. وكنتيجة لقرار الجمعية العامة، أعلنت الولايات المتحدة أنها لن تشترك، أو تساعد، في تمويل عقد الأمم المتحدة للعمل من أجل مقاومة العنصرية والتمييز العنصري. وكان الكونغرس قد أوقف تمويل اليونسكو ومنظمة العمل الدولية (بسبب أنشطة العرب فيهما)، وأعلنت الولايات المتحدة الانسحاب من منظمة العمل الدولية، وكان هذا

---

(١٠) Gene M. Lyons and David Baldwin, «The Politicization Issue in the U.N. Specialized Agencies,» in: Kay, ed., Ibid., pp. 81-82.

(١١) Robert F. Meagher, «United States Financing of the United Nations,» in: Gati, ed., *The US, the UN and the Management of Global Change,* p. 102.

يرتبط في جانب كبير منه بإعطاء منظمة التحرير الفلسطينية حق العضو المراقب في اجتماعات منظمة العمل الدولية (ومن الأسباب الأخرى لانسحاب الولايات المتحدة من المنظمة آنذاك، عدم وفاء المدير العام للمنظمة حينئذ ويلفرد جبينكس بوعده بعدم تعيين أمين مساعد سوفياتي للمنظمة مقابل تأييد الولايات المتحدة إياه في اختياره مديراً عاماً للمنظمة. واستمرت الولايات المتحدة خارج المنظمة حتى عام ١٩٧٩)[١٢].

ومن العوامل الأخرى التي أثارت عدم رضا الكونغرس عن الأمم المتحدة استخدام الأمم المتحدة من قبل الدول النامية لتحقيق إعادة توزيع الثروة والقوة من خلال إقامة نظام اقتصادي عالمي جديد. وكذلك كانت هناك مشكلة الخلاف حول حجم ميزانية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ومعدل نموها، فضلاً عن الخلاف حول كيفية تمويل برامج المساعدات الفنية، حيث كانت الولايات المتحدة تفضل أن يتم ذلك عن طريق المساهمات التطوعية من خلال برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP)، وليس من خلال ميزانيات الوكالات المتخصصة نفسها. وفي هذا الإطار، كان الكونغرس قد وضع في أيلول/ سبتمبر ١٩٧٨ قيوداً على الأموال المخصصة لمساهمة الولايات المتحدة في وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، بحيث لا يتم استخدام هذه المساهمات لتمويل أنشطة المساعدات الفنية (تعديل هيلمز)، وإن كان قد تم إلغاء هذا النص في العام التالي على رغم معارضة قوية من جانب كثير من أعضاء الكونغرس[١٣]. وعموماً، ظلت الاتجاهات المعارضة للأمم المتحدة والمنتقدة إياها موجودة في الكونغرس بسبب مجموعة العوامل السابقة الذكر، وعلى رغم أن الدعوة للانسحاب من الأمم المتحدة قد تم حصرها، إلا أن مشكلة المساهمة في ميزانية الأمم المتحدة وتمويل مشروعات الأمم المتحدة ظلت قائمة[١٤]. وكان تزايد حدة الحرب الباردة في عهد إدارة ريغان قد ارتبط بتزايد حدة الانتقادات الأمريكية للأمم المتحدة. فجاء على لسان جين كيركباتريك، المندوبة الأمريكية الدائمة في الأمم المتحدة، «أن الأمم المتحدة تمثل مشكلة للولايات المتحدة، فهي مكلفة، وكثيراً ما تكون غير فعالة، وتميل بالذات إلى أن تدفع إلى تبنّي سياسات لا نرغب فيها، وقرارات نرفضها، واتفاقيات لا نوافق عليها»[١٥].

---

(١٢) المصدر نفسه، ص ١٠٣ ـ ١٠٦ و١٢٦.

(١٣) المصدر نفسه، ص ١٠٢ ـ ١٠٣ و١١٢ ـ ١١٣.

(١٤) المصدر نفسه، ص ١٠٨ ـ ١٠٩.

(١٥) نقلاً عن: Toby Trister Gati, «Introduction,» in: Gati, ed., Ibid., p. 3.

ويلاحظ أنه تم اتخاذ مواقف متشددة من جانب الولايات المتحدة في مجالات أساسية عديدة. فعندما تم إيقاف اعتماد الوفد الاسرائيلي في مؤتمر الوكالة الدولية للطاقة النووية في أواخر عام ١٩٨٢، هددت الولايات المتحدة بالانسحاب من المداولات. كذلك رفضت الإدارة الأمريكية التوقيع على اتفاقية قانون البحار(١٦). وعموماً كان اتجاه الولايات المتحدة في أوائل الثمانينيات سلبياً تجاه الأمم المتحدة أكثر من أي وقت سابق، وكان هناك ميل متزايد لإدارة السياسات الخارجية على نحو ثنائي، أو على المستوى الإقليمي خارج إطار الأمم المتحدة، على عكس الحال بالنسبة إلى الاتحاد السوفياتي الذي كان متحمساً للأمم المتحدة (وإن كان الأمر قد تغير بالنسبة إليه مع إدانة دول عدم الانحياز الغزو السوفياتي لأفغانستان)(١٧).

وبالنسبة إلى الرأي العام، نجد أن إنشاء الأمم المتحدة قد قوبل بتأييد كبير من جانب الرأي العام الأمريكي. فوفقاً لاستطلاع غالوب في عام ١٩٤٥ أيد الرأي العام تصديق مجلس الشيوخ على ميثاق الأمم المتحدة بنسبة ٢٠ إلى ١(١٨). ووصل تأييد الرأي العام للأمم المتحدة ولعضوية الولايات المتحدة فيها إلى ٨٨ بالمئة في عام ١٩٥٦، واستمر هذا التأييد حتى أوائل السبعينيات. وعموماً كانت فترة التأييد الأكبر من جانب الرأي العام للأمم المتحدة تتفق تقريباً مع فترة السيطرة الأمريكية على المنظمة الدولية. ثم بدأت مواقف الأمريكيين تتغير مع تزايد انحصار الولايات المتحدة في المنظمة الدولية واتخاذ الجمعية العامة قراراتها ضد أصدقائها وحلفائها التقليديين (الصين الوطنية، وإسرائيل، وجنوب افريقيا) في عام ١٩٧٥، حيث انخفضت نسبة المؤيدين لاستمرار الولايات المتحدة في عضوية المنظمة إلى ٥٦ بالمئة في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥ (بعد أن كانت ٧٥ بالمئة في شباط/فبراير)، مقابل ١٨ بالمئة معارضين و٨ بالمئة ليس لهم رأي محدد، وذلك وفقاً لاستطلاعات هاريس. وانخفض هامش تأييد الأمم المتحدة بين الرأي العام الأمريكي من ٥ إلى ١ في عام ١٩٧٧، بعد أن كان ٢٠ إلى ١ في عام ١٩٤٥. ولكن يلاحظ أن انخفاض نسبة مؤيدي استمرار الولايات المتحدة في عضوية الأمم المتحدة من ٧٥ بالمئة إلى ٥٦ بالمئة لم يقابلها زيادة كبيرة في نسبة مؤيدي الانسحاب

---

(١٦) المصدر نفسه، ص ٤.

(١٧) Anthony Parsons, «The UN and the National Interests of States,» in: Roberts and Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, pp. 112-113.

(١٨) Paul D. Martin, «US Public Opinion and the UN,» in: Gati, ed., *The US, the UN, and the Management of Global Change*, p. 294.

الأمريكي من المنظمة، حيث ارتفعت هذه النسبة من ١١ بالمئة إلى ١٨ بالمئة فقط، الأمر الذي يعني أن الانعزاليين الحقيقيين كانوا يمثلون قطاعاً صغيراً نسبياً من الرأي العام الأمريكي آنذاك. وهذا يتفق مع نتائج استطلاع روبير للرأي في عام ١٩٨٠[١٩].

كذلك حدثت تغيرات في موقف الرأي العام من تقييم أداء الأمم المتحدة. فقد انخفضت نسبة من ذكروا أن الأمم المتحدة تقوم بعمل «جيد» من ٥١ بالمئة في عام ١٩٥٦ إلى ٣٣ بالمئة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥، وإلى ٣٠ بالمئة في آب/اغسطس ١٩٨٠، وزادت نسبة من ذكروا أنها تقوم بـ «عمل سيئ» من ٣٧ بالمئة في عام ١٩٥٦ إلى ٥١ بالمئة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥، وإلى ٥٣ بالمئة في آب/اغسطس ١٩٨٠. وعلى رغم ذلك، فإن ثلثي الذين تم استطلاعهم في عام ١٩٨٠ أجابوا بأنهم يفضلون الاحتفاظ بالأمم المتحدة وزيادة مشاركة الولايات المتحدة فيها[٢٠]. ويلاحظ بصفة عامة أن موقف الرأي العام الأمريكي من الأمم المتحدة وتقييمه أداءها كان موازياً، إن لم يكن مرتبطاً سببياً بردود فعله العامة، إزاء الشؤون الدولية والعلاقات الأمريكية الخارجية بوجه عام. فكان تفاؤل الأمريكيين النسبي بشأن الشؤون الدولية، خصوصاً بشأن تجنب الحرب ودور الولايات المتحدة في العالم، يقترن بتفاؤل وتأييد للأمم المتحدة، كما أن الانخفاض في تأييد التورط الأمريكي والالتزامات الأمريكية الخارجية كان مصحوباً بانخفاض الحماس للمنظمة الدولية[٢١].

وفي تقييم موقف الرأي العام الأمريكي من الأمم المتحدة في هذه الفترة يمكن ملاحظة ما يلي:

ـ منذ السبعينيات أصبح الرأي العام أكثر انتقاداً وأقل تفاؤلاً بالنسبة إلى أداء الأمم المتحدة.

ـ مع ذلك، فإن الرأي العام كان يميل إلى أن تُتَّبع سياسة الإدارة الأمريكية بشأن الأمم المتحدة أكثر من التأثير في هذه السياسة. واتضح ذلك في حالة عضوية الصين الشعبية في الأمم المتحدة، حيث تم تقبل الأمر، وتقبل السياسة

---

(١٩) انظر في ذلك: المصدر نفسه، ص ٢٩٤ ـ ٢٩٥، و Alfred O. Hero, «The United States Public and the United Nations,» in: Kay, ed., *The Changing United Nations: Options for the United States*, pp. 17-19.

(٢٠) Martin, Ibid., pp. 287 and 296.

(٢١) لمزيد من التفاصيل، انظر: Hero, Ibid., p. 24.

الأمريكية بشأنها.

- إن الرأي العام الأمريكي - على رغم انتقاده الأمم المتحدة - أيّد استمرار العضوية الأمريكية فيها. ويتضح ذلك في رأي النخبة المهتمة التي كانت تتقبل مطالب الدول النامية في التنمية وحقوق الإنسان[٢٢].

٣ - الموقف الأمريكي من دور الأمم المتحدة في مجالات حفظ السلم والتعاون الاقتصادي وحقوق الإنسان

نهتم هنا بتحليل الموقف الأمريكي من دور الأمم المتحدة في المجالات الثلاثة الأساسية لنشاطها، كما وردت في المادة الأولى من ميثاقها، والخاصة بأهداف المنظمة الدولية.

أ - حفظ السلم والأمن الدوليين

فالهدف الأول، وفقاً للفقرة الأولى من المادة الأولى من الميثاق، هو حفظ السلم والأمن الدوليين، ويتضمن هذا:

- منع قيام الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها متى قامت.
- حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية.
- قمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم.

وقد طورت الأمم المتحدة وسائل مختلفة لمواجهة المواقف العديدة للصراعات الدولية، من ذلك تطويرها لنظام معقّد من قوات حفظ السلم، ونظام عقوبات في ظل المادة ٤١ من الميثاق، فضلاً عن أنها خوّلت الدول الأعضاء استخدام القوة في مواجهة مشاكل أمنية معينة.

وبصفة عامة، نجد أنه في فترة الحرب الباردة، فإن قواعد الحرب الباردة قد حكمت منطق الولايات المتحدة (والقوتين العظميين عموماً) في سلوكها تجاه الأمم المتحدة وموقفها من الصراعات الدولية آنذاك. ويلاحظ هنا أن الموقف الأمريكي قد اختلف باختلاف الصراعات[٢٣]:

---

(٢٢) المصدر نفسه، ص ٢٩.

(٢٣) انظر بالتفصيل: Jock A. Finlayson and Mark W. Zacher, «The United Nations and Collective Security: Retrospect and Prospect,» in: Gati, ed., *The US, the UN, and the Management of Global Change*, pp. 164-167.

ـ ففي حالة الصراعات التي كانت تدور بين الكتلتين المتصارعتين، وتضم حلفاء للقوتين العظميين، أي يتمتع كل من طرفي الصراع بمساندة إحدى القوتين العظميين، بينما لا تؤيد الدول غير المنحازة أحداً، نجد أن الولايات المتحدة كانت تفضل عدم تدخل الأمم المتحدة في مثل هذه الصراعات، وذلك باستثناء صراعات محدودة في أواخر الأربعينيات وأوائل الخمسينيات (الحرب الأهلية في اليونان وحرب كوريا) عندما كان التحالف الغربي يسيطر على تأييد أكثر من ثلثي أعضاء الأمم المتحدة.

ـ وفي حالة الصراعات بين دول أعضاء في الكتلة نفسها، فقد كان الميل هو حلها في إطار منظمات تضم هذه الدول، واستبعاد الأمم المتحدة، على اعتبار أن تدخلها سيتيح الفرصة للاتحاد السوفياتي للتأثير في أحد أطراف الصراع أو إضعاف تحالفه مع الولايات المتحدة. وقد نجحت الولايات المتحدة مثلاً في إبعاد صراعات نصف الكرة الغربي عن الأمم المتحدة والتعامل في شأنها في إطار منظمة الدول الأمريكية.

ـ في حالة الصراعات التي كانت تدور في ما بين الدول غير المنحازة، أي بين الجزائر والمغرب في عام ١٩٦٣، والصومال وأثيوبيا في عام ١٩٦٤، وتنزانيا وأوغندة في عام ١٩٧٩، فإن الدول غير المنحازة نفسها لم تكن متحمسة لتدخل القوى الكبرى في إدارة هذه الصراعات من خلال الأمم المتحدة. كما أن القوى الكبرى نفسها عادة ما اختارت عدم اتخاذ مواقف منحازة لأحد الأطراف في الصراع خوفاً من أن يشجع هذا الطرف الآخر على أن يتحالف مع الكتلة المنافسة. ولذلك فضلت القوى الكبرى أن تتم إدارة مثل هذه الصراعات على المستوى الإقليمي. وكان ذلك واضحاً أيضاً في الحرب العراقية ـ الإيرانية، حيث دعت الأمم المتحدة إلى وقف إطلاق النار (ولكن ليس الانسحاب)، ولم تتبنّ القوى الكبرى مواقف قد تبدو منحازة لأحد طرفي الصراع، ولم تقم بالضغط من أجل وقف القتال وقبول تسوية.

ـ أما في حالة الصراعات التي كانت تضم دولاً غير منحازة ودولاً منحازة، وتكون الدولة غير المنحازة هي الدولة المعتدية (افغانستان وباكستان ١٩٦٠ ـ ١٩٦١؛ والعراق والكويت ١٩٦١، وأندونيسيا وماليزيا ١٩٦٤ ـ ١٩٦٥، والصومال وأثيوبيا ١٩٧٧، ومساندة الجزائر للبوليساريو في المغرب وموريتانيا ابتداء من عام ١٩٧٦)، فإن تدخل الأمم المتحدة نادراً ما ذهب إلى أبعد من المناقشة، حيث يميل حلفاء الدولة المنحازة المعتدى عليها إلى عدم إدانة الدولة المعتدية (غير المنحازة) خوفاً من دفعها إلى التعاون مع الكتلة المنافسة.

ـ وأخيراً بالنسبة إلى الصراعات بين دول غير منحازة وأخرى منحازة، وتكون الدولة المنحازة هي الطرف المعتدي، فإن كلا من التحالفين الأساسيين عادة كان يميل إلى معارضة الطرف المعتدي وتأييد قرارات الأمم المتحدة ضده، مثال ذلك أزمة السويس عام ١٩٥٦، وأزمة الكونغو عام ١٩٦٠، وأزمة قبرص عام ١٩٦٣ ـ ١٩٦٤، حيث كان هناك تخوف من أن تتجه الدولة غير المنحازة إلى التحالف المنافس، الأمر الذي يؤثر في توازن القوى العالمي.

ويرتبط بذلك قضية مهمة، وهي موقف الولايات المتحدة من قوات الأمم المتحدة لحفظ السلم. وعموماً كان الهدف من هذه القوات هو مراقبة وقف إطلاق النار، وردع تجدد العمليات العسكرية بين الأطراف المتحاربة، وقد ساعدت إلى جانب هذه المهام في كثير من الحالات على كسب الوقت من أجل محاولة القيام بمبادرات دبلوماسية، والحد من التدخل الخارجي في الصراعات، خصوصاً من جانب القوى الكبرى.

وقد أيدت الولايات المتحدة في هذه الفترة مختلف عمليات حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة، وساهمت هذه العمليات في تحقيق المصالح الأمريكية في كثير من الحالات. ففي الشرق الأوسط مثلاً، ساعدت قوات حفظ السلم المختلفة، خصوصاً قوات الطوارئ التابعة للأمم المتحدة (UNEF II)، على كسب بعض الوقت للأمريكيين لمحاولة تشجيع مصالحة مصرية ـ اسرائيلية. كذلك ساعدت هذه العمليات في الكونغو على حصر الفوضى في افريقيا الوسطى وإعاقة التدخل السوفياتي هناك. كما أوقفت مثل هذه القوات في قبرص العمليات العسكرية بين حليفين في الحلف الأطلسي. كما ساهمت في إبعاد القوى الكبرى (الاتحاد السوفياتي) عن هذه الصراعات. وعموماً أدى رفض الاتحاد السوفياتي دفع نصيبه المقرر لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم، وإن كان قد سبب ضغوطاً مالية كبيرة للمنظمة الدولية، إلى حرمان الاتحاد السوفياتي في بعض الحالات من القيام بدور في الوساطة من أجل تسوية الصراعات، بينما كان التأييد الأمريكي لعمليات حفظ السلم قد مكّن الولايات المتحدة من المشاركة في دبلوماسية التوفيق التي كانت تسبق أو تتلو عمليات حفظ السلم. وكان لهذا أهميته على وجه الخصوص بالنسبة إلى السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط[٢٤]. غير أنه من ناحية أخرى، ظلت الولايات المتحدة متحفظة تجاه المشاركة في عمليات حفظ السلم، إذ كثيراً ما كانت

---

(٢٤) Donald J. Puchala, «US National Interests and the United Nations,» in: Gati, ed., Ibid., pp. 351-352.

تثار التساؤلات حول المكاسب التي ستجنيها الولايات المتحدة من المشاركة في هذه العمليات والمخاطر التي تحيط بها[٢٥].

ب ـ الأمم المتحدة وقضايا التعاون الاقتصادي

جاء الهدف الخاص بتحقيق التعاون الدولي في حل المشكلات الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية في الفقرة الثالثة من المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة. غير أن دور المنظمة الدولية في القضايا الاقتصادية أصبح مثار خلاف بين الدول النامية من ناحية، والولايات المتحدة والدول الصناعية عموماً من ناحية أخرى، وذلك حين أدركت مجموعة الدول النامية عدم تحقيق النظام الاقتصادي الدولي الذي تطور في أعقاب الحرب العالمية الثانية (والذي يقوم على أساس صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والاتفاقية العامة للتعريفة والتجارة) لصالحها[٢٦]. ولم تتمكن هذه المجموعة حتى الستينيات من تطوير موقف موحد إزاء هذه القضية، مستفيدة في ذلك من تزايد عددها في الأمم المتحدة، وذلك باللجوء إلى استخدام هذا المحفل للمطالبة بتغيير هيكل النظام الاقتصادي الدولي. وقد نجحت هذه الدول في عقد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) في عام ١٩٦٤، والذي كونت فيه مجموعة الـ ٧٧ (G 77) كائتلاف من الدول الفقيرة من أجل الضغط للحصول على تنازلات من الدول الغنية[٢٧]. واستطاعت هذه المجموعة في مؤتمر قمة الجزائر لدول عدم الانحياز في عام ١٩٧٣ الدعوة إلى عقد دورة خاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة (الدورة السادسة الخاصة)، في ربيع ١٩٧٤، واستطاعت الدول النامية في هذه الدورة استصدار إعلان من أجل إقامة نظام اقتصادي عالمي جديد[٢٨].

وقد تضمنت مطالب الدول النامية وفقاً لإعلان وبرنامج العمل الخاص بإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد (عام ١٩٧٤)، وميثاق الحقوق والواجبات

(٢٥) Barry M. Blechman, «Military Dimensions of Collective Security,» in: Roger A. Coate, ed., *U.S. Policy and the Future of the United Nations* (New York: Twentieth Century Fund Press, 1994), p. 85.

(٢٦) Sidney Weintraub, «The Role of the United Nations in Economic Negotiations,» in: Kay, ed., *The Changing United Nations: Options for the United States*, p. 95.

(٢٧) Kegley and Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, p. 202.

(٢٨) Thomas L. Brewer, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, ©1980), p. 235.

الاقتصادية للدول (عام ١٩٧٤)، وإعلان وبرنامج عمل مانيلا (عام ١٩٧٦)، الدعوة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية في الدول النامية، والتوزيع العادل للمزايا الاقتصادية العالمية، وتخفيف ديون الدول النامية واستقرار الأسعار، إلى جانب إثارة قضايا مرتبطة بالمساعدات والتجارة والاستثمار الأجنبي والملكية الأجنبية وأنشطة الشركات متعددة الجنسية[٢٩].

وتمثل الموقف الأمريكي بالطبع بعدم الترحيب بهذه المحاولة من جانب الدول النامية، وعدم الاستجابة لمطالبها. وقد تمسكت الولايات المتحدة بضرورة الحد من تدخل الأمم المتحدة، وبالذات الجمعية العامة في القضايا الاقتصادية الدولية المهمة، مؤكدة أن الطابع السياسي للجمعية العامة لا يؤهلها لمناقشة قضايا من هذا النوع، والعمل على تشجيع الأشكال المختلفة للتعاون الدولي وفقاً للخطوط الوظيفية في إطار نظام الأمم المتحدة، أي تشجيع التعاون من خلال وكالات الأمم المتحدة المتخصصة طالما لا تتجاوز المهمة الاقتصادية والجهود التنموية التقليدية والوظائف الفنية المخوّلة لها[٣٠]. واستمرت الولايات المتحدة والدول الصناعية المتقدمة في مقاومتها عقد مفاوضات جادة داخل الأمم المتحدة، وبالذات في إطار مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD). ونتيجة لهذا الموقف، وإلى جانب رغبة الولايات المتحدة في إيجاد إطار مؤسسي يمكن فيه مناقشة القضايا الخاصة بأسعار النفط، تمّ التوصل إلى حل وسط تمثل في عقد مؤتمر التعاون الاقتصادي الدولي في باريس بين عامي ١٩٧٥ و١٩٧٧، والذي عرف أيضاً بالحوار بين الشمال والجنوب. ولكنه أخفق في الوفاء بمطالب الدول النامية، وبخاصة مع بدء ضعف القوة التفاوضية للدول النامية، وبصورة خاصة الدول النفطية التي وجدت أن مصالحها ترتبط بالنظام الاقتصادي العالمي القائم[٣١].

---

(٢٩) انظر في ذلك: Weintraub, «The Role of the United Nations in Economic Negotiations,» p. 95, and Kenneth Dadzie, «The UN and the Problem of Economic Development,» in: Roberts and Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, pp. 301-303.

(٣٠) انظر في ذلك: C. Clyde Ferguson, «The Politics of the New International Economic Order,» in: Kay, ed., *The Changing United Nations: Options for the United States*, p. 155, and Sidney Weintraub, «US Participation in International Organizations: Looking Ahead,» in: Gati, ed., *The US, the UN, and the Management of Global Change*, pp. 185-187.

(٣١) Gye F. Erb, «North-South Negotiations,» in: Kay, ed., Ibid., pp. 109-110.

ج ـ حقوق الإنسان

لم يتضمن ميثاق الأمم المتحدة نصوصاً مفصلة بخصوص حقوق الإنسان، وإنما جاء النص على «تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع من دون تمييز بسبب الأصل والجنس أو اللغة أو الدين» في الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الميثاق. ويخوّل الميثاق الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي سلطة عمل دراسات وتقديم توصيات من أجل تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع (المادة ١٥ من الفصل الرابع والمادة ٦٢ من الفصل العاشر). وقد ترك الميثاق تعريف المفاهيم وتفاصيلها إلى المنظمة الدولية. وفي العاشر من كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨ تم تبنّي الاعلان العالمي لحقوق الإنسان ليشمل الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية. وكانت المجموعة الأخيرة المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والتي أدخلها الاتحاد السوفياتي قد أثارت اعتراض الولايات المتحدة[٣٢]، ولكنها وافقت عليها باعتبار أن الاعلان ليس معاهدة ولا يفرض عليها التزامات قانونية، ولم يحتج إلى التصديق عليه من جانب الكونغرس. وقد واجهت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ـ في محاولتها صياغة عهدين لحقوق الإنسان، أحدهما للحقوق المدنية والسياسية، والآخر للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ـ صعوبات بسبب المعارضة الأمريكية حول الدخول في أية معاهدة ملزمة بشأن هذه الموضوعات[٣٣]. وقد نجحت في ذلك فعلاً في عام ١٩٧٦ بعد موافقة الولايات المتحدة التي وقّعت على العهدين عام ١٩٧٧[٣٤]. غير أن المعروف أن الكونغرس الأمريكي لم يصدق على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية إلا عام ١٩٩٢، بينما لم يصدق على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية حتى الآن. وجدير بالذكر أيضاً أن الولايات المتحدة لم تنضم إلى البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والذي بموجبه تقدم الدولة تقارير عن حقوق الإنسان فيها إلى لجنة من الخبراء في إطار لجنة حقوق الإنسان[٣٥]. هذا ولم يتم التصديق في الكونغرس على كثير من وثائق واتفاقيات حقوق الإنسان، فلم يتم مثلاً التصديق على الاتفاقية الدولية لمنع كل أشكال التمييز العنصري عام ١٩٦٥، والاتفاقية الخاصة بمنع

---

(٣٢) **Brewer, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*, p. 258.**

(٣٣) **Taylor and Cashman, *The New United Nations: A Reappraisal of United States Policies*, p. 85.**

(٣٤) **Gordenker, «Development of the UN System,» p. 17.**

(٣٥) **AMNESTY International (1994).**

العمل الاجباري عام ١٩٥٧، والاتفاقية الخاصة بمنع التعذيب، وغيرها من صور المعاملة الوحشية وغير الانسانية عام ١٩٨٤[٣٦].

وكانت الولايات المتحدة قد امتنعت عن التصويت على قرار الجمعية العامة بشأن حق تقرير المصير عام ١٩٦٠، ورفضت قرارات الأمم المتحدة بشأن خرق اسرائيل حقوق العرب في الأراضي المحتلة[٣٧]. هذا كله على الرغم من أن حقوق الإنسان أصبحت قضية مهمة في السياسة الخارجية الأمريكية منذ أواخر السبعينيات، حيث تم ربط المساعدات العسكرية والاقتصادية للدول وفقاً لمدى احترامها حقوق الإنسان.

وعموماً يمكن أن نخلص مما سبق إلى أن الأمم المتحدة في فترة الحرب الباردة لم تكن بأية حال الأداة المفضلة للسياسة الخارجية الأمريكية، سواء بالنسبة إلى القضايا الاقتصادية والاجتماعية، أو قضايا حفظ السلم والأمن الدوليين، والتي انخفض اعتماد الولايات المتحدة على المنظمة الدولية فيها بدرجة كبيرة، وكأن الأمر كان يحتاج إلى أزمات تمس الولايات المتحدة نفسها، الأمر الذي يجعلها تلجأ إلى مجلس الأمن، كما حدث في أزمة الاحتجاز الإيراني للرهائن الأمريكيين في السفارة الأمريكية في طهران.

٤ ـ الموقف الأمريكي من المنظمة الدولية في المرحلة التي سبقت انهيار الاتحاد السوفياتي

عندما بدأت حدة التوتر في العلاقات الأمريكية السوفياتية تخف منذ عام ١٩٨٧ نتيجة التطورات في السياسة السوفياتية تحت قيادة غورباتشوف ووزير خارجيته شيفرنادزه، كان لذلك انعكاساته على الأمم المتحدة ودورها، وكذلك على الموقف الأمريكي منها. ففي أيلول/ سبتمبر ١٩٨٧، كشف الرئيس غورباتشوف عن منهج سوفياتي جديد تجاه الأمم المتحدة كان بمثابة تحول كبير تجاه المنظمة الدولية، حيث دعا إلى ضرورة تقوية مجلس الأمن، وأعلن التأييد السوفياتي لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم، كما أعلن استعداده لدفع المساهمات المقررة على الاتحاد السوفياتي للمنظمة الدولية، كما دعا إلى تأييد دور قوي للسكرتير العام

(٣٦) المصدر نفسه، و Taylor and Cashman, *The New United Nations: A Reappraisal of United States Policies*, pp. 86-87.

(٣٧) Gordenker, «Development of the UN System,» pp. 19-20.

للمنظمة الدولية[٣٨].

وأدت هذه التطورات إلى حالة من الانفراج على الساحة الدولية ساعدت على تهدئة بعض الصراعات الدولية المهمة. فلأول مرة اشتركت الدول ذات العضوية الدائمة في مجلس الأمن في صياغة قرار ملزم يطالب بوقف إطلاق النار في الحرب العراقية ـ الإيرانية (القرار ٥٩٨ في ٢٠ تموز/يوليو ١٩٨٧). وتم انهاء الحرب فعلاً في آب/أغسطس ١٩٨٨. وكان قد تم تطبيق حظر دولي على الأسلحة لإيران لإرغامها على قبول قرارات الأمم المتحدة لإنهاء الحرب في عام ١٩٨٨[٣٩].

وقد تم الحصول على استقلال ناميبيا في آذار/مارس ١٩٩٠ على أساس قرار مجلس الأمن رقم (٤٣٥) في ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨، وكان قد تم تطبيق عقوبات اقتصادية ضد جنوب افريقيا، الأمر الذي أرغم حكومة الأقلية البيضاء على تنفيذ قرارات الأمم المتحدة بخصوص ناميبيا، وإدخال تغييرات أساسية وقانونية بهدف إنهاء سياسة الابرتهايد.

كذلك ساعدت هذه التطورات على الاتفاق على انسحاب القوات السوفياتية من أفغانستان في عام ١٩٨٨ ـ ١٩٨٩ وفقاً لخطة تم التفاوض عليها بواسطة مجلس الأمن[٤٠]، وتم التوصل إلى اتفاقيات لوقف القتال بين الأطراف المتصارعة في أنغولا والسلفادور ونيكاراغوا، كما تمت دعوة الأمم المتحدة إلى المساعدة في تنفيذ الاتفاقيات التي تم التوصل إليها[٤١]. كذلك تمت تسوية مشكلة كمبوديا بتوقيع سلسلة من الاتفاقيات في ٢٣ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩١، وذلك بواسطة الأطراف الكمبودية الأربعة و١٨ دولة، بما فيها الدول الخمس الدائمة في مجلس الأمن، وتم إعطاء مهمة حكم كمبوديا إلى الأمم المتحدة خلال فترة انتقالية أقامها مجلس الأمن بقراره رقم (٧٤٥) في شباط/فبراير ١٩٩٢[٤٢].

---

(٣٨) Parsons, «The UN and the National Interests of States,» p. 116.

(٣٩) المصدر نفسه، ص ١١٦.

(٤٠) انظر في ذلك: Brian Urquhart, «The UN and International Security after the Cold War,» p. 81, and Sally Morphet, «U.N. Peacekeeping and Election Monitoring,» p. 213, in: Roberts and Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*.

(٤١) Kim R. Holmes, «A Critique of the United Nations,» *Journal of International Affairs*, vol. 46, no. 2 (Winter 1993), p. 332.

(٤٢) Yasushi Akashi, *An Agenda for Hope: The U.N. in a New Era* (Tokyo: Simul Press, 1993), pp. 3-5.

وقدمت حرب الخليج الثانية مثالاً للتعاون بين الدول الكبرى في مجلس الأمن، حيث قادت الولايات المتحدة التحرك لفرض عقوبات شاملة على العراق، ثم استصدار قرار مجلس الأمن رقم (٦٧٨) لاستخدام القوة ضد العراق ـ الذي يعد الحالة الثانية في تاريخ الأمم المتحدة لاستخدام القوة المسلحة بعد استخدامها ضد كوريا الشمالية في عام ١٩٥٠ ـ ثم فرض وقف إطلاق النار بشروط مجحفة.

وقد أثيرت التساؤلات ـ وبخاصة بعد التدخل العسكري ضد العراق ـ حول موقف الولايات المتحدة من المنظمة الدولية ومدى استعدادها لتطويرها ودعم فعاليتها في النظام الدولي الجديد. لكن سرعان ما أفصحت التطورات عن عدم تحقق ذلك، وانكمش دور الأمم المتحدة إلى حجمه الذي كان عليه قبل الحرب، فلم تلعب أي دور في تسهيل المفاوضات أو الترتيب لوقف إطلاق النار في حرب الخليج الثانية. واستبعدتها الولايات المتحدة بعد ذلك في عملية السلام في الصراع العربي ـ الاسرائيلي، وسرعان ما فقدت إدارة بوش اهتمامها بفكرة الأمن الجماعي، وأصبح واضحاً أن الولايات المتحدة تتحرك عندما يكون هناك ما يهدد مصالحها، ولها في ذلك أن تستخدم الأمم المتحدة، أو أن تتجاهلها بناء على هذه المصالح[٤٣].

ثانياً: الولايات المتحدة والأمم المتحدة بعد الحرب الباردة: الإطار العام للموقف الأمريكي

يقدم هذا الجزء تحليلاً للعوامل المؤثرة في الموقف الأمريكي من الأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة. ويشمل تحليل كل من خصائص النظام الدولي الحالي ووضع الولايات المتحدة في هذا النظام من جهة، والقيود الواردة على السياسة الخارجية الأمريكية بعد انتهاء الحرب الباردة، من جهة أخرى.

١ ـ خصائص النظام الدولي ووضع الولايات المتحدة فيه

يشهد النظام الدولي تطورات وتغيرات هائلة، بدأت مع انهيار الامبراطورية السوفياتية في شرق أوروبا في خريف ١٩٨٩. والأمر الذي لا شك فيه أن هذه التطورات وضعت نهاية لنظام القطبية الثنائية الذي استمر قرابة نصف قرن. وقد

(٤٣) Mohamed Rabie, *The New World Order: A Perspective on the Post-Cold War Era* (New York: Vantage Press, ©1992), p. 103, and George Szamuely, «Clinton's Clumsy Encounter with the World,» *Orbis*, vol. 38, no. 3 (Summer 1994), p. 382.

أثيرت التساؤلات حول حقيقة النظام الدولي الحالي وتوصيفه، هل هو نظام قطبية واحدة، أم هو نظام يتجه نحو تعدد الأقطاب، وما هي طبيعة العلاقة بين أقطاب النظام الجديد؟ والواقع أن هناك صعوبة في التوصل إلى إجابة عن هذه التساؤلات مردّها حقيقة انتشار مصادر القوة في النظام الدولي (Diffusion of Power). فالولايات المتحدة، وإن كانت تمثل القوة العسكرية الأولى في العالم، إلا أنها لا تملك القوة الاقتصادية التي تجعلها قوة مهيمنة، وفي الوقت ذاته، تتصاعد مكانة قوى أخرى، مثل اليابان وأوروبا، تمتلك قوة اقتصادية ضخمة وإن كانت تفتقر إلى القوة العسكرية الكافية مقارنةً بالولايات المتحدة، الأمر الذي يثير موضوع القوة وعلاقة القوة الاقتصادية بالقوة عموماً، ومدى ارتباطها بالقوة العسكرية.

فبالنسبة إلى توزيع القوة الاقتصادية، نجد أن الجماعة الأوروبية، على رغم أن مساحة بلادها تمثل ربع مساحة الولايات المتحدة تقريباً، إلا أن عدد سكانها يزيد على عدد سكان الولايات المتحدة بحوالى ٨٠ مليوناً (٣٢٤ مليوناً مقابل ٢٤٤ مليوناً في الولايات المتحدة)، كما أنه ضعف عدد سكان اليابان (١٣٠ مليوناً). واقتصاد الجماعة الأوروبية مقاساً بالناتج القومي الاجمالي أكبر من الاقتصاد الياباني (٣,٨ ترليون دولار مقابل ٢ ترليون دولار في اليابان)، وهو أصغر من الاقتصاد الأمريكي بقليل (٤,٤ ترليون دولار)، فضلاً عن أنها تلعب دوراً أكبر في التجارة العالمية، حيث وصل نصيبها من صادرات العالم إلى ٢٠ بالمئة بالمقارنة بـ ١٠ بالمئة لليابان، و١١ بالمئة للولايات المتحدة، كما انها تأتي في المرتبة الثانية بعد اليابان في معدل النمو الاقتصادي(٤٤).

وقد بدأ الحديث فعلاً عن احتمالات تحول الجماعة الأوروبية إلى قطب جديد في الثمانينيات، وبالذات عندما أعلنت الجماعة في عام ١٩٨٥ وضع خطة متكاملة هدفها إنشاء سوق أوروبية موحدة خلال فترة تنتهي في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، وهو المشروع الذي عرف باسم «أوروبا ١٩٩٢». وفي عام ١٩٨٩، تعهدت دول الجماعة الأوروبية بالسعي إلى تحقيق أشكال أعمق من الاندماج، والعمل من أجل إقامة اتحاد سياسي أوروبي واتحاد اقتصادي ونقدي وميثاق اجتماعي. وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، تم التوقيع على اتفاقية ماستريخت

---

(٤٤) انظر في ذلك: Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, ©1990), pp. 144 and 163, and Paul M. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Vintage Books, 1989), pp. 420-421.

من أجل تحقيق مزيد من الاندماج الاقتصادي والسياسي بين دول الجماعة[٤٥].

أما بالنسبة إلى اليابان، فقد قدمت نموذجاً مذهلاً للتقدم الاقتصادي والسياسي بعد عام ١٩٤٥، وأصبحت تتفوق على معظم الدول المتقدمة كمنافس تجاري وتقاني. فقد بلغ معدل نمو الناتج القومي الياباني ٤ بالمئة مقابل ٢,٧ بالمئة للولايات المتحدة، ومن المتوقع أن يستمر الاقتصاد الياباني في النمو بمعدلات أسرع من الدول الكبرى الأخرى، وأن تتفوق معدلات النمو في اليابان على مثيلاتها في هذه الدول بحوالى من ١,٥ بالمئة إلى ٢ بالمئة سنوياً على مدى العقود التالية. وبناء على هذه التقديرات يرى البعض أن اليابان ستكون القوة الاقتصادية الأولى في أوائل القرن الحادي والعشرين، على رغم أن فيها ٣ بالمئة فقط من سكان العالم، ومساحتها لا تتعدى ٠,٣ بالمئة فقط من مساحة العالم. كما أن اليابان أصبحت أكبر دولة دائنة في العالم وأكبر دولة مانحة للمساعدات[٤٦].

في مقابل ذلك، نجد التدهور الاقتصادي الأمريكي بالنسبة إلى الجماعة الأوروبية واليابان. وهناك مؤشرات عديدة لتغير الموقع الحقيقي للولايات المتحدة في الاقتصاد العالمي. فمنذ نهاية الحرب العالمية الثانية، كان الاقتصاد الأمريكي ينمو بمعدلات أبطأ من معدلات نمو الاقتصاد في الدول المنافسة للولايات المتحدة، كما انخفض نصيب الولايات المتحدة من الإنتاج العالمي والتجارة العالمية بثبات، كذلك انخفض مستوى الاستثمار في الصناعة إلى مستوى أقل من اليابان ـ وفي مجالات صناعية عديدة انخفض نصيب المنتجين الأمريكيين في سوقهم المحلية أيضاً بالنسبة إلى هذه المنتجات ـ كذلك تم تحدي القيادة الأمريكية في المجال التقاني، بحيث أصبحت الولايات المتحدة مستوردة للتقانة، سواء في شكل استيراد مباشر أو من خلال رخص، أو استيراد معدات إنتاج، أو من خلال الاستثمار الأجنبي. كما تحولت الولايات المتحدة من وضع أكبر دولة دائنة إلى وضع أكبر دولة مدينة، وليس من المتوقع أن يتغير هذا الوضع بسهولة مع استمرار العجز في ميزان المدفوعات الأمريكي الذي يضيف إلى هذا الدين[٤٧].

---

(٤٥) انظر: ودودة بدران، «أزمة الخليج والنظام الدولي،» **مجلة العلوم الاجتماعية**، السنة ١٩، العددان ١ ـ ٢ (ربيع ـ صيف ١٩٩١)، ص ٤٧، و Walter Goldstein, «EC: Euro-Stalling,» *Foreign Policy*, no. 85 (Winter 1991-1992), p. 130.

(٤٦) Robert S. Ozaki, «Japan's Economic Dynamism,» *Current History*, vol. 90, no. 555 (April 1991), p. 172; Nye, Ibid., p. 156, and Kennedy, Ibid., pp. 418 and 467.

(٤٧) John Zysman, «U.S. Power, Trade and Technology,» *International Affairs*, vol. 67, no. 1 (January 1991), pp. 82, 86 and 89.

أما بالنسبة إلى توزيع القوة العسكرية، فإنه لا توجد قوة أخرى تنازع الولايات المتحدة تفوقها في هذا المجال. فعلى الرغم من القوة الاقتصادية لكل من اليابان والجماعة الأوروبية، إلا أنهما لم تصبحا قوة عسكرية منافسة للقوة الأمريكية بعد. فقد فرضت على اليابان قيود على التسليح عقب هزيمتها واستسلامها في الحرب العالمية الثانية، وذلك بمقتضى دستورها الذي ينص على أن الشعب الياباني يرفض الى الأبد الحرب كحق سيادة للدولة. وعلى رغم المحاولات الأمريكية في فترة حرب كوريا لإعادة بناء قوات اليابان العسكرية، إلا أن الحكومات اليابانية تمسكت بتقييد الانفاق العسكري عند مستوى ١ بالمئة من الناتج القومي الاجمالي، معتمدة على ضمانات الأمن الأمريكية (وإن كانت قد رفعت هذا الحد إلى أكثر من ١ بالمئة بقليل)[٤٨].

ومن المستبعد ـ على رغم القدرات اليابانية ـ أن تقوم اليابان في المستقبل القريب بمضاعفة انفاقها العسكري، كذلك من المستبعد أن تقوم بإنتاج الأسلحة النووية، وذلك لأسباب عدة، منها المعارضة المحلية لزيادة الانفاق العسكري بسبب التجربة القاسية التي تعرّض لها اليابانيون نتيجة لسياسة التوسع العسكري في الثلاثينيات وخبرة الحرب العالمية الثانية، فضلاً عن معارضة رجال الأعمال لذلك، بسبب ما قد تؤدي إليه زيادة الانفاق العسكري من زيادة في مستوى الضرائب. كذلك هناك القلق الذي يثيره وجود قوة عسكرية لليابان لدى جيرانها في آسيا، وذلك من واقع خبرتهم التاريخية قبل الحرب العالمية الثانية، فضلاً عن أن الولايات المتحدة ـ على رغم ضغطها من أجل زيادة الانفاق العسكري في اليابان ـ لن تقبل أن تتطور القدرات العسكرية اليابانية بالشكل الذي يجعل اليابان مستقلة عنها عسكرياً[٤٩].

أما بالنسبة إلى الجماعة الأوروبية، فعلى الرغم من أهمية قواتها العسكرية، وامتلاك فرنسا وبريطانيا أسلحة نووية ونظم توصيل لهذه الأسلحة في البر والبحر[٥٠]، إلا أن قواتها العسكرية الحقيقية وفعاليتها هي أقل بكثير مما تقترحه الأرقام عن اجمالي قواتها العسكرية، ذلك لأن القوات المسلحة الأوروبية تعاني،

---

(٤٨) Nye, Ibid., pp. 160-161.

(٤٩) حسنين توفيق ابراهيم، «اليابان والنظام الدولي في التسعينات: رؤية أولية،» **السياسة الدولية**، السنة ٢٦، العدد ١٠١ (تموز/ يوليو ١٩٩٠)، ص ٩٢ ـ ٩٣.

(٥٠) Nye, Ibid., p. 143, and Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, p. 472.

ليس فقط التعدد في اللغات، ولكن أيضاً التعدد في نظم الأسلحة والتدريب بين دول الجماعة، على رغم المحاولات العديدة من جانب حلف الأطلسي لتوحيد الأنظمة والمستويات(٥١). ويرتبط بهذا أيضاً قضية الصعوبات التي تواجه دول الجماعة في ما يتعلق بتنسيق سياساتها الأمنية والدفاعية وتكوين قوات أوروبية موحدة. ويمكن الاشارة في هذا الصدد إلى المحاولات الأوروبية التي بذلت في أعقاب حرب الخليج من أجل تحقيق درجة أعلى من الاندماج في المجالات السياسية والأمنية. فقد شهدت أوائل عام ١٩٩١ مباحثات بين الرئيس الفرنسي ميتران والمستشار الألماني هيلموت كول لوضع خطة لزيادة تنسيق سياسات الجماعة الأوروبية في مجال السياسة الخارجية والأمنية. وفي آذار/مارس ١٩٩١، وافقت دول الجماعة على احتمال إضافة بعد أمني للجماعة، حيث يتم الاعتماد على اتحاد غرب أوروبا لتدعيم وحدة الجماعة الأوروبية في المجالات السياسية والعسكرية (وكان الاتحاد قد تكوّن في عام ١٩٥٤ كمنظمة للتعاون الأوروبي الغربي في شؤون الدفاع والأمن، ويتكون من بريطانيا وفرنسا وبلجيكا، وهولندا، واللوكسمبورغ، وإيطاليا، وألمانيا)، ليصبح ممثلاً للمواقف الأوروبية داخل حلف الأطلسي، وأن تقوم الجماعة الأوروبية بوضع الخطوط العامة التي تحكم توجهها، ليصبح في النهاية جزءاً من الجماعة الأوروبية. كذلك اقترحت فرنسا في أيار/مايو ١٩٩١ إنشاء قوات للانتشار السريع تحت قيادة الجماعة الأوروبية، وهو الاقتراح الذي أثار نقداً من جانب الولايات المتحدة التي حاولت من جانبها وضع حدّ لهذا التوجه الأوروبي(٥٢).

وفي تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩١، اقترح المستشار كول والرئيس ميتران تطوير قوة أوروبية تبدأ بنواة من الفرقة الفرنسية الألمانية التي تتكون من ٤,٠٠٠ فرد. غير أنه اتضح أن الفكرة كانت قاصرة، فلم تزد عن مجرد تحقيق اختلاط رمزي لوحدات فرنسية وألمانية على الأراضي الفرنسية. وقد أثارت اعتراض بريطانيا وايطاليا على أساس أنها سوف تقوض حلف الأطلسي. وبناء على ذلك، لم يحدث تقدم في هذا الصدد، وليس من المحتمل تحقيق تقدم فيه في المستقبل القريب بسبب الاختلافات بين الدول الأوروبية بشأنها(٥٣). وعموماً لا تزال هناك

---

(٥١) Kennedy, Ibid., p. 473.

(٥٢) بدران، «أزمة الخليج والنظام الدولي،» ص ٦٠.

(٥٣) Gregory F. Treverton, «The New Europe,» *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 1 (1991-1992), pp. 108-109.

صعوبات في الجماعة الأوروبية في ما يتعلق بتحقيق درجة أكبر من الاندماج السياسي والأمني والتنسيق في مجال السياسة الخارجية. وقد كان الاتفاق على سياسة خارجية وأمنية مشتركة من أهم القضايا المثيرة للنزاع في الإعداد لقمة ماستريخت في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩١، وخصوصاً الخلافات بين بريطانيا وفرنسا بشأنها. وقد تم التوصل إلى حل وسط بشأن السياسة الخارجية والأمنية، إذ تم الاتفاق على ترك السياسة الخارجية خارج مؤسسات الجماعة الأوروبية الرسمية، لكن مع التزام الدول الأعضاء بتعاون أوثق بشأنها، كما أنه يمكنهم الاتفاق ـ بالاجماع ـ على قضية معينة لتكون موضوعاً لتحركهم المشترك، وبالنسبة إلى الدفاع، تم الاتفاق على أن يكون اتحاد غرب أوروبا هو الأساس الدفاعي للجماعة في إطار حلف الأطلسي(٥٤).

ولكن على الرغم من عدم كون الجماعة الأوروبية واليابان قوتين عسكريتين، إلا أنهما تتحولان بسرعة إلى قوة دولية. وهذا الاعتقاد مبني على الرأي القائل بأن مصادر القوة تتحرك بصفة عامة بعيداً عن القوة العسكرية وتزايد أهمية عوامل أخرى، مثل التعليم ومستوى التقدم التقاني والنمو الاقتصادي في تقييم قوة الدولة(٥٥). وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك قيوداً على استخدام القوة العسكرية بسبب الاعتماد المتبادل، كما أن تغير مفهوم الأمن القومي ليضم أبعاداً أخرى غير عسكرية، وتغير أهداف الدول وقضايا السياسة الخارجية، وضعا قيوداً إضافية على استخدام القوة العسكرية. فضلاً عن ذلك، فإن استخدام القوة العسكرية أصبح مكلفاً للقوى الكبيرة في تعاملها مع الدول النامية، بسبب نمو الوعي القومي والتعبئة الاجتماعية في هذه الدول من ناحية، وبسبب انتشار التقانة الحديثة فيها، الأمر الذي زاد من قدرتها على استخدام الأسلحة المتقدمة، إلى جانب توافر القدرات النووية لعدد متزايد من هذه الدول من ناحية أخرى(٥٦). غير أن هذا لا

---

(٥٤) المصدر نفسه.

(٥٥) Joseph S. Nye (Jr.), «The Changing Nature of World Power,» *Political Science Quarterly*, vol. 105, no. 2 (Summer 1990), p. 179.

(٥٦) لمزيد من التفصيل حول هذه القضية، انظر: James N. Rosenau, «Capabilities and Control in an Interdependent World,» in: Robert O. Matthews and Janice Gross Stein, eds., *International Conflict and Conflict Management: Readings in World Politics* (Scarborough, Ont.: Prentice-Hall of Canada, 1989), pp. 146-147; Samuel P. Huntington, «The Economic Renewal,» *The World and I*, vol. 7 (July 1992), and Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, pp. 179-180 and 185-187.

يعني أن القوة العسكرية أصبحت مستبعدة تماماً في تقييم قوة الدولة ومكانتها في النظام الدولي. فإذا كان استخدام القوة العسكرية قد أصبح أمراً مستبعداً بين القوى الكبرى، حيث تزداد أهمية القوة الاقتصادية في العلاقات بينها، إلا أن استخدام القوة العسكرية ليس مستبعداً تماماً من جانب الدول الكبرى تجاه دول العالم النامي كما حدث في غرينادا وليبيا[٥٧]. وفي بعض الحالات، يكون الدفاع عن مصالح حيوية للدول الكبرى مبرراً للاستخدام المكلف للقوة العسكرية، كما اتضح في حرب الخليج الثانية[٥٨]. وهنا تظهر أهمية القوة العسكرية الأمريكية مقارنةً بالقوة الدولية الأخرى.

وفي محاولة تقييم أهمية كل من القوة العسكرية والقوة الاقتصادية، وبالتالي موقع كل من الولايات المتحدة والقوى الدولية الأخرى في النظام الدولي، يمكن أن نحدد بعض الملاحظات الأساسية:

إن الولايات المتحدة القوة العسكرية الأولى، لم تقو على تحمل تكاليف حرب الخليج الثانية، والتي ساهمت فيها اليابان بـ ١٣ بليون دولار، وقد بلغت المساهمة الألمانية نحو ١٢ بليون دولار[٥٩]، الأمر الذي يؤكد أهمية القوة الاقتصادية، ويثير التساؤل حول قدرة الولايات المتحدة على استخدام قواتها العسكرية من دون مساعدة حلفائها. وقد أكدت القيادات الأمريكية نفسها في أكثر من مناسبة ضرورة مشاركة حلفاء الولايات المتحدة إياها في أعباء الدفاع عن مصالح التحالف، وفي رأي بعضهم أن هذه المشاركة في الأعباء سيكون ثمنها بالطبع مشاركة في القرار. ومن المهم في هذا المجال أيضاً الإشارة إلى التقرير الذي أعدته لجنة العلوم في وزارة الدفاع الأمريكية عن الهندسة الالكترونية والذي نبهت فيه إلى خطورة اعتماد المعدات الالكترونية العسكرية الأمريكية على التقانة اليابانية المتقدمة، الأمر الذي

---

(٥٧) Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, p. 30.

(٥٨) هالة سعودي، «القوى الصاعدة في النظام العالمي الجديد: أوروبا واليابان،» في: محمد السيد سليم، محرر، **النظام العالمي الجديد** (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٤)، ص ٢٢٨.

(٥٩) Edward Olsen, «Target Japan as America's Economic Foe,» *Orbis*, vol. 36, no. 4 (Fall 1992), p. 497, and Friedemann Buettner and Martin Landgraf, «The New Order of Europe and the Gulf Crisis,» in: Tareq Y. Ismael and Jacqueline S. Ismael, eds., *The Gulf War and the New World Order: International Relations of the Middle East* (Gainesville, Flo.: University Press of Florida, 1994), p. 98.

أثار قلق المسؤولين الأمريكيين[٦٠].

ب ـ إن القوة الاقتصادية لكل من الجماعة الأوروبية واليابان يمكن تحويلها إلى قوة سياسية وأداة للتأثير والمساومة مع الولايات المتحدة، وذلك بالنظر إلى حجم الاستثمارات اليابانية في الولايات المتحدة، وتمويل الرأسمال الياباني لثلث العجز في الميزانية الأمريكية، فضلاً عن الفائض في الميزان التجاري الذي تتمتع به الجماعة الأوروبية واليابان في مواجهة الولايات المتحدة. إن القوة الاقتصادية لليابان والجماعة الأوروبية لها أهميتها في علاقتهما مع الولايات المتحدة، خصوصاً في ضوء سيطرة العلاقات الاقتصادية على العلاقات بينهم، وتضاؤل الاعتماد على التفوق العسكري الأمريكي بعد انتهاء الحرب الباردة.

ج ـ إن مصادر القوة منتشرة في النظام الدولي الجديد، حيث لا توجد قوة واحدة تمتلك عناصر القوة كلها، الأمر الذي يصعب معه تصور أن تتمتع دولة أو قوة واحدة بالهيمنة (Hegemony) بالمعنى التقليدي في النظام الدولي، بما في ذلك الولايات المتحدة، وإنما يمكن القول مثلاً إنها قد تكون «الأولى بين متساويين، بل إنها في بعض المجالات لا تحتل المركز الأول، وذلك في المجالات التي لا يقتضي حسمها استخدام القوة العسكرية.

إن حقيقة عدم تمتع الولايات المتحدة بالهيمنة في النظام الدولي تفسر لنا بعض القيود التي ترد على الولايات المتحدة في علاقتها بالأمم المتحدة، وعدم قدرتها في بعض الأحيان على التحرك بما يخالف مواقف حلفائها. وقد اتضح ذلك في مجلس الأمن في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، وعدم قدرتها على منع اتخاذ قرار يقضي بتخفيف العقوبات على الصرب والجبل الأسود.

٢ ـ الولايات المتحدة وانتهاء الحرب الباردة: الفرص والقيود

قد يبدو لأول وهلة أن تفكك الاتحاد السوفياتي وانتهاء الحرب الباردة قد أتاحا للولايات المتحدة فرصاً لم تتوفر لها من قبل، حيث أدى ذلك إلى اختفاء مصدر أساسي لتهديد المصالح الأمريكية، الأمر الذي يتيح للولايات المتحدة فرصة لقيادة الأمم المتحدة، وتدعيم فعاليتها وفقاً للرؤية الأمريكية، والاعتماد عليها بدرجة أكبر في بحث بعض القضايا الدولية وتسويتها. غير أن انتهاء الحرب الباردة

(٦٠) شينتارو ايشيهارا واكيوموريتا، **اليابان يمكنها أن تقول لا** (القاهرة: الهيئة العامة للاستعلامات، ١٩٩١)، ص ١٩ و٧٠ ـ ٧١.

قد ارتبط أيضاً بمجموعة من القيود والمشاكل ـ سواء على المستوى الدولي أو على المستوى الأمريكي ـ والتي سوف تؤثر بالضرورة في موقف الولايات المتحدة من الأمم المتحدة وتعاملها معها.

فعلى المستوى الدولي، نجد أن مجموعة القيود والمشاكل تتمثل في النقاط الآتية:

أ ـ يتضح مما ذكر سابقاً أن انتهاء الحرب الباردة قد جعل اندلاع حروب واسعة النطاق هو أقل احتمالاً، خصوصاً بين القوى الكبرى التي سيتركز الصراع بينها على قضايا اقتصادية أساساً، كما أن انتهاء الحرب الباردة وتضاؤل القيمة العسكرية للولايات المتحدة في علاقتها بحلفائها يضع قيوداً على سيطرة الولايات المتحدة على الأمم المتحدة واستخدامها لتحقيق مصالحها.

ب ـ إن الخلل في ميزان القوى الذي نتج من خروج الاتحاد السوفياتي من المسرح الدولي قد أدى إلى نشوب صراعات إقليمية عديدة زاد من خطورتها القدرة المتزايدة للقوى الإقليمية للحصول على أسلحة متقدمة، وذلك في الوقت الذي قلّت فيه أهمية كثير من الصراعات الإقليمية للولايات المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة وتفكك الاتحاد السوفياتي باستثناء الصراعات التي ترتبط بمصالح حيوية أمريكية، مثل منطقة الخليج العربي والشرق الأوسط(٦١).

ج ـ إن تفكك الاتحاد السوفياتي وانتهاء الحرب الباردة أديا في الحقيقة إلى انتهاء مصدر أساسي لتهديد مصالح الولايات المتحدة، إلا أنهما قد أوجدا نوعاً آخر من المشاكل والقيود على السياسة الأمريكية، وسيكون لها انعكاساتها أيضاً على علاقتها بالأمم المتحدة. فالتطورات في الجمهوريات السوفياتية السابقة، وبالذات روسيا، وكذلك التطورات في دول شرق أوروبا أصبحت تحتل مكاناً مهماً في سلم أولويات الإدارة الأمريكية في سياستها الخارجية، كما أنها تحتل أولوية في المساعدات الاقتصادية الأمريكية، الأمر الذي قد يؤثر في قدرة الولايات المتحدة على اتباع سياسة خارجية نشيطة في قضايا ومجالات أخرى، ومن بينها الأمم المتحدة(٦٢). كذلك هناك قيود أخرى تتمثل في التطورات المحتملة في روسيا، وبالذات احتمال إخفاق النظام الديمقراطي، وقيام نظام أكثر تشدداً، وأكثر قومية

(٦١) Rabie, *The New World Order: A Perspective on the Post-Cold War Era*, pp. 123 and 125.

(٦٢) Dadzie, «The UN and the Problem of Economic Development,» p. 312.

في سياسته الخارجية. وعلى الرغم من أن المسؤولين في البنتاغون يرون أن إعادة بناء القوة العسكرية الروسية يحتاج إلى خمس سنوات على الأقل قبل أن تستطيع أن تمثل تهديداً للأمن الأوروبي والمصالح الأمريكية، إلا أن هذه الاحتمالات تمثل مصدراً للقلق لدى الإدارة الأمريكية(٦٣)، بل إن هناك من التطورات الجديدة في النظام القائم ما يشهد على أن روسيا ليست بأي حال من الأحوال بمثابة الحليف التابع للولايات المتحدة. فقد كانت هناك مجموعة من المواقف الروسية المختلفة التي تدل على أن مرحلة الكسوف الخارجي، أو سياسة الانكفاء، قد انتهت. فهي مثلاً تتخذ موقفاً حاداً في معارضة دخول دول أوروبا الشرقية إلى حلف الأطلسي، وتعتبر ذلك محاولة لاحتواء روسيا، وقد حذرت بشدة من هذه المحاولة. كذلك في أثناء الأزمة الكورية الشمالية ـ الأمريكية، حذر نائب وزير الخارجية الروسي من أن بلاده ستساعد كوريا الشمالية فيما لو تعرضت لعدوان، وذلك بموجب معاهدة تربطها بالاتحاد السوفياتي السابق. هذا فضلاً عن الموقف الروسي من قضية البوسنة وانتقاده الموقف الغربي في إدارة النزاع وتسويته من دون الأخذ بعين الاعتبار المصالح الروسية، ومن ثم انتزاع اعتراف غربي بموقع روسيا وأوراقها المؤثرة في هذا الصراع. هذا فضلاً عن محاولات لإحياء الدور الروسي وتنشيطه في منطقة الشرق الأوسط، ومع إيران، وتركيا وسوريا والعراق. وقد ساهمت عوامل كثيرة في عملية إحياء السياسة الروسية، لعل من أهمها مشاعر الإحباط والقلق والشعور بفقدان المكانة والدور المميز دولياً، وهو ما أكدته الانتخابات النيابية في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣(٦٤). ولا يعني ذلك أن روسيا ستمثل تحدياً للسياسة الأمريكية، وإنما لن تكون مؤيدة تماماً للمواقف الأمريكية، الأمر الذي يمثل قيداً على حرية الحركة الأمريكية.

وعلى المستوى الداخلي يمكن ملاحظة ما يأتي:

(١) الضعف النسبي للقدرات الاقتصادية الأمريكية، والذي يمثل أحد أهم

---

(٦٣) *Wall Street Journal* (22 December 1993).

(٦٤) ناصيف حتي، «العلاقات السياسية والاستراتيجية بين الوطن العربي والكومنولث: الواقع والمستقبل،» ورقة قدّمت إلى: معهد البحوث والدراسات العربية، **ندوة الوطن العربي وكومنولث الدول المستقلة: دراسة في العلاقات العربية بجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق، القاهرة، ٢٦ ـ ٢٨ يونيو ١٩٩٤**، تحرير مصطفى علوي (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٩٤)، ص ٥١٧ ـ ٥٣٢، و Andrew Bennett and Joseph Lepgold, «Reinventing Collective Security after the Cold War and Gulf Security,» *Political Science Quarterly*, vol. 108, no. 2 (Summer 1993), p. 233.

التحديات والقيود التي تواجه الولايات المتحدة في سياستها الخارجية، وذلك نظراً إلى أهمية دور القدرات الاقتصادية في توجيه الأحداث الدولية. فالولايات المتحدة، على رغم تفوقها الهائل في القدرات العسكرية، إلا أنها تفتقر إلى القوة والمرونة الاقتصادية التي تمكنها من حماية مصالحها في عالم يقل فيه الاعتماد على الأداة العسكرية في تحقيق المصالح للدول الكبرى وعلاقاتها بعضها ببعض(٦٥).

وقد تمثل هذا الضعف في القدرات الاقتصادية الأمريكية في انخفاض النصيب الأمريكي في الإنتاج العالمي والتجارة العالمية، وانخفاض مستوى الاستثمار في الصناعة. وكان معدل النمو الاقتصادي قد وصل إلى أدنى مستوى له (٠,٧ بالمئة سنوياً) في عهد إدارة بوش، وانخفض الادخار القومي من ٨ بالمئة في السبعينيات إلى ٥ بالمئة في أوائل التسعينيات، ووصلت نسبة البطالة إلى ١٠ بالمئة في بعض الولايات الصناعية، وزاد العجز في الميزانية ليصل إلى ٢٩٠ بليون دولار، ووصل متوسط العجز في ميزان التجارة إلى أكثر من ١٢٠ بليون دولار في الفترة (١٩٨٨ ـ ١٩٩١)، وتحولت الولايات المتحدة إلى أكبر دولة مدينة، وبلغ الدين الأمريكي الصافي نحو ٩٠٠ بليون دولار في نهاية عام ١٩٩٠، هذا فضلاً عن تدهور البنية الأساسية ونظام التعليم، وتردي الأوضاع الداخلية للمدن، وتفاقم حدة المشاكل الاجتماعية، وانتشار العنف والجريمة والمخدرات(٦٦).

إن مثل هذه المجموعة من المشاكل تؤثر، ليس فقط في مستوى التأييد الداخلي للسياسة الخارجية والدفاعية الأمريكية، ولكنها تؤثر أيضاً في مساندة المؤسسات الأمريكية وقدرتها على تسهيل ممارسة الولايات المتحدة أو قيامها بدور قيادي في فترة مابعد الحرب الباردة. وعلى رغم أنه من المستبعد أن تتحول الولايات المتحدة إلى سياسة العزلة، إلا أن القضايا الداخلية أصبحت تحتل مكاناً مهماً على جدول أعمال السياسة الأمريكية، وبالتالي لن تحظى الصراعات الخارجية وقضايا الأمن الإقليمي بذلك المستوى من الاهتمام الذي كانت تحظى به أثناء الحرب الباردة. إن سيطرة مبدأ «أمريكا أولاً» على التفكير الشعبي وتفكير النخبة

---

(٦٥) ودودة بدران، «توجهات السياسة الخارجية الأمريكية في عهد كلينتون،» في: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، **الإدارة الأمريكية الجديدة والشرق الأوسط**، تحرير هالة سعودي (القاهرة: المركز، ١٩٩٣)، ص ٥٠.

(٦٦) هالة سعودي، «الانتخابات الأمريكية وقضايا السياسة الخارجية،» في: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، المصدر نفسه، ص ٢٧، و Rabie, *The New World Order: A Perspective on the Post-Cold War Era*, pp. 64-69 and 76-86.

كان واضحاً في انتخابات الرئاسة عام ١٩٩٢، وبالتأكيد سيكون له تأثيره في السياسة الأمريكية تجاه الصراعات الإقليمية، حيث سيكون التركيز في السياسة الخارجية على السياسات التي تخدم الاقتصاد الأمريكي، مثل العلاقات مع «نافتا»، وأوروبا واليابان. وفي هذا الإطار، ستتراجع أهمية مشاكل الأمن الإقليمي إلا في الحالات التي تمس المصالح الحيوية الأمريكية، مثل النفط. أما في ما عدا ذلك، فسوف تكون الولايات المتحدة أكثر عزوفاً عن تأكيد قيادتها في صراعات إقليمية، وهو نمط اتضح فعلاً في يوغوسلافيا السابقة.

إن هذه الاعتبارات كلها سوف يكون لها تأثيرها في موقف الولايات المتحدة من الأمم المتحدة، ومن دورها في تسوية الصراعات وعمليات حفظ السلم الإقليمي والقضايا الاقتصادية. فالرأي العام الأمريكي والمؤسسات الأمريكية ليست على استعداد لمساندة تورط عسكري أمريكي في إطار الأمم المتحدة في غياب مصالح أمريكية واضحة تدفع الى القيام بمثل هذا العمل. وقد انعكس ذلك بوضوح في السياسة الدفاعية لإدارة كلينتون. فمنذ البداية، كان الرئيس كلينتون قد وجه انتقاده لسياسة إدارة ريغان الدفاعية، واعتبرها السبب في المشاكل الاقتصادية الأمريكية، حيث أدت الى وجود عجز كبير في الميزانية تم تمويله بالاقتراض من الخارج، الأمر الذي رفع بدوره معدلات الفائدة وقيمة الدولار، والذي أدى إلى عدم قدرة الصادرات الأمريكية على المنافسة، فضلاً عن زيادة الواردات، الأمر الذي أدى إلى انهيار الصناعات الأمريكية. وكانت رؤية كلينتون تتمثل في أن إحياء الاقتصاد الأمريكي يمكن تحقيقه فقط عن طريق تخفيضات كبيرة في نفقات الدفاع[٦٧]. وكان كلينتون قد وعد أثناء حملته الانتخابية بتخفيض نفقات الدفاع بـ ١٠٠ بليون دولار في عام ١٩٩٧، وتخفيض ٧٥ ألفاً من القوات الأمريكية الموجودة في أوروبا، ثم طلب بعد وصوله إلى السلطة تخفيضاً أكبر في نفقات الدفاع بلغ ١٢٣,٩ بليون دولار في عام ١٩٩٧. وأكثر من ذلك، فإن بعضاً من الأموال المخصصة لنفقات الدفاع تم توجيهها لتمويل تحويل صناعات الدفاع إلى إنتاج مدني[٦٨]. وبناء على هذه التقديرات، سوف تنكمش ميزانية الدفاع إلى ٢٥٢,٥ بليون دولار عام ١٩٩٨، أي أقل من ميزانية الدفاع في عام ١٩٨٩ في عهد ريغان بـ ٣٤ بالمئة، وبذلك سيمثل الانفاق العسكري ١٣,٥ بالمئة من الانفاق الفدرالي عام ١٩٨٧، كما سينخفض نصيب نفقات الدفاع من الناتج القومي

(٦٧) Szamuely, «Clinton's Clumsy Encounter with the World,» pp. 375-376.

(٦٨) المصدر نفسه، ص ٣٧١.

الاجمالي إلى ٣ بالمئة، بعد ان كان ٦ بالمئة في منتصف الثمانينيات[٦٩].

إن هذه القيود الداخلية تكشف عن الصعوبات التي تواجه إدارة كلينتون في مجال الأمن الجماعي وعمليات حفظ السلم. وقد اتضحت هذه القيود في تصريح لبيتر تارنوف، وكيل وزارة الخارجية للشؤون السياسية، أدلى به في ربيع ١٩٩٣، مؤكداً أن الولايات المتحدة يجب أن تركز على مشاكلها الداخلية، وأنه في ظل محدودية الموارد، فإن الولايات المتحدة يجب «أن تحدد مدى التزاماتها الخارجية، وأن تتناسب هذه الالتزامات مع الموارد المحدودة المتاحة. وفي بعض الأحيان، قد تقل هذه الالتزامات عما يريده بعض الأمريكيين وعما يأمل فيه الآخرون». وذكر: «إننا ببساطة لا نمتلك نفوذاً، وليس لدينا تأثير، ولا النية لاستخدام القوة، وليس لدينا المال لإحراز نتائج ايجابية في أي وقت قريب»[٧٠]. ونتيجة لما أثارته تلك التصريحات التي كانت تعني تخلّي الولايات المتحدة عن دورها كقوة عظمى، توالت تصريحات المسؤولين الأمريكيين لتوضيح تمسك الولايات المتحدة بدورها، إلا أن وزير الخارجية وارن كريستوفر كاد أن يكرر ما ورد نفسه على لسان وكيل وزارته عندما ذكر: «إننا لا نستطيع القيام بكل شيء، ويجب علينا موازنة قدرتنا على التصرف لتحقيق مصلحة الولايات المتحدة، ولكن يجب أن ندخّر قوتنا من أجل تلك المواقف التي تهدد مصالحنا القومية الأكثر أهمية»[٧١].

(٢) التخبط في تحديد الأولويات الأمريكية: إن تفكك الاتحاد السوفياتي، وانتهاء الحرب الباردة قد أصابا السياسة الأمريكية بنوع من الارتباك وعدم وضوح الرؤية. فاختفاء التهديد السوفياتي أدى إلى انهيار الركيزة الرئيسية في الاستراتيجيا الأمريكية، والعامل الموجّه للسياسة الأمريكية في تعاملها مع أقاليم العالم والصراعات والمنازعات فيها. والمشكلة أنه لم يعد هناك استراتيجيا متكاملة تتعامل بها الولايات المتحدة مع التطورات السياسية في الأقاليم المختلفة التي تغيرت أهميتها الاستراتيجية بالنسبة إليها بعد اختفاء الاتحاد السوفياتي، فقل الاهتمام الأمريكي بها في غياب تهديد للمصالح الأمريكية في هذه الأقاليم، وهي مصالح أصبح من الصعب تحديدها في أغلب الأحوال. وعلى حد قول أنتوني ليك مستشار الرئيس لشؤون الأمن القومي، فإن «إدارة كلينتون هي أول إدارة أمريكية منذ عهد ترومان

---

(٦٩) Alan Tonelson, «Superpower without a Sword,» *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3 (Summer 1993), pp. 166-169.

(٧٠) ورد في: Szamuely, Ibid., pp. 377-378.

(٧١) المصدر نفسه، ص ٣٧٨.

لا يوجد لديها قضية واضحة ومحددة في السياسة الخارجية»، «وإذا كانت الإدارات الأمريكية السابقة قد تحددت مسؤوليتها في الإجابة عن سؤال رئيسي هو: ما هو الشكل الذي سيأخذه حصر الاتحاد السوفياتي؟ فإن إدارة كلينتون مطلوب منها أن تحدد الأسئلة وتقدم الاجابات في الوقت ذاته»(٧٢).

وفي محاضرة لانتوني ليك في جامعة هارفرد في ٢١ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣(٧٣)، ذكر أن «الولايات المتحدة تواجه اليوم، مثلما كان الحال في الأربعينيات، موجة للانزواء، غير أن مصالحنا تتطلب منا تصحيح هذه الموجة، ولكن مهمتنا اليوم أصعب بكثير لأننا نقوم بها في ظروف تختلف عن الظروف التي سادت في أواخر الأربعينيات، وتشبه تلك الظروف التي كانت سائدة في العشرينيات حيث لا يوجد تهديد محدد يمكن تعبئة الرأي العام ضده».

ويبدو أن إدارة كلينتون لم تجد حتى الآن تهديداً محدداً تركز عليه، فأحياناً يكون هذا التهديد هو الخطر الإسلامي، وأحياناً تكون دول إقليمية مثل إيران والعراق وليبيا، وأحياناً يتم التركيز على مشاكل مثل الجريمة والارهاب وأسلحة الدمار الشامل، ومشاكل البيئة وزيادة السكان واللاجئين(٧٤)، وبالمثل هناك ارتباك في الإدارة الأمريكية بشأن تحديد مصالح قومية أساسية يتم تعبئة الشعب الأمريكي حولها. فباستثناء التركيز على القوة الاقتصادية والنقاش حول نافتا، أخفقت الإدارة الأمريكية في التوصل إلى اتفاق أو تفاهم على مصلحة قومية محددة(٧٥).

وقد دفع هذا بعضهم إلى القول بإمكانية أن تبني الولايات المتحدة

---

(٧٢) ورد في: Thomas L. Friedman, «At Bat for the Clinton Foreign Policy,» *International Herald Tribune*, 1/10/1993.

(٧٣) Anthony Lake, «American Power and American Diplomacy,» (Lecture delivered at Harvard University on 21 October 1993) (Official Text, USIS, Embassy of U.S.A. in Cairo, 25 October 1993), p. 1.

(٧٤) Anthony Lake, «Power and Diplomacy: America's Democracy Defense,» *New York Times:* 24-25/9/1994, adapted from Lake's Remarks to the Council on Foreign Relations on 12 September 1994.

انظر أيضاً: Lake's Address to the Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies in Washington, 21 September 1993, in: *The Wireless File* (22 September 1993), p. 11.

(٧٥) Paul D. Wolfowitz, «Clinton's First Year,» *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 1 (January-February 1994), p. 30.

استراتيجيتها الجديدة على ركائز ايديولوجية، مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان. وكان كليتون في حملته الانتخابية قد ركز على هذا الموضوع، وأعلن ضرورة الدفع بالديمقراطية، وربط المساعدات الاقتصادية بمدى تحقق تقدم في عمليات التحول الديمقراطي، وبخاصة في أوروبا الشرقية والجمهوريات السوفياتية السابقة، مع تكوين هيئات من المتطوعين للترويج للقيم الديمقراطية وتشجيع المؤسسات الديمقراطية، بما في ذلك المنظمات الدولية غير الحكومية. ويرتبط بالتحول الديمقراطي أهمية احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك احترام حقوق الأقليات العرقية وغيرها من الأقليات(٧٦). وقد أكد أنتوني ليك «أن الاستراتيجية الأمريكية كانت تدور لمدة نصف قرن حول حصر الاتحاد السوفياتي، وقد نجحت في وقف التوسع السوفياتي وبالتالي انهيار الشيوعية، وأن استراتيجية توسيع جماعة الدول الديمقراطية ذات اقتصاديات السوق أصبحت تحل الآن محل مبدأ الحصر». ووفقاً له، فإن هذه الاستراتيجيا تشمل تقوية جماعة الدول الديمقراطية الأساسية، بما فيها الولايات المتحدة، وتعزيز الديمقراطيات الجديدة واقتصادات السوق الجديدة أينما كان ذلك ممكناً، خصوصاً في الدول ذات الأهمية الخاصة للولايات المتحدة، ومساندة تحرير الدول المعادية للديمقراطية(٧٧).

وقد أكدت وثائق الإدارة الأمريكية التركيز على هذا الهدف. فقد تضمن التقرير السنوي الذي يقدمه الرئيس إلى الكونغرس عن السياسة الأمريكية التزام الإدارة الأمريكية بـ «توسيع» جماعة الدول الديمقراطية من خلال الأساليب الدبلوماسية، والحوافز الاقتصادية والاتصال بالجماعات غير الحكومية، مثل اتحادات العمال وجماعات حقوق الإنسان ومنظمات المرأة(٧٨).

ولكن هذه الخطة تعاني أوجه قصور أهمها اثنان:

ـ انها تقوم على سوء فهم الواقع، وعلى افتراض غير واقعي بشأن أهمية الأحداث والتطورات منذ انهيار الشيوعية ودلالتها بالنسبة إلى الدول في آسيا وافريقيا وأمريكا اللاتينية، كما أنها تقوم على ثقة في قدرات الولايات المتحدة والأمم المتحدة في «بناء الأمة»، وهي ثقة ثبت أنها مبالغ فيها كما أوضحت

---

(٧٦) بدران، «توجهات السياسة الخارجية الأمريكية في عهد كليتون،» ص ٥٢ ـ ٥٣.

(٧٧) Lake's Address to the Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies in Washington, 21 September 1993, in: *The Wireless File* (22 September 1993), p. 6.

(٧٨) «National Security Strategy Paper Arouses Pentagon, State Department Debate,» *Washington Post*, 3/3/1994.

التطورات في الصومال وهاييتي(٧٩).

- إن تبنّي مثل هذه الاستراتيجيا قد أدى إلى مزيد من الارتباك في السياسة الأمريكية نظراً إلى المشاكل التي ترتبط بالتطبيق العملي لها:

فمن ناحية نجد أن تطبيق استراتيجيا تعتمد على مثل هذه الركائز الايديولوجية قد يضع الولايات المتحدة في مسار تصادمي مع بعض الدول الصديقة، كما هو الحال في الشرق الأوسط بالنسبة إلى اسرائيل وبعض الدول العربية. فهل يمكن أن تضحّي الولايات المتحدة بمصالح أساسية لدى هذه الدول مقابل بعض الاعتبارات الايديولوجية؟

ومن ناحية ثانية، فإن تطبيق مثل هذه الاستراتيجيا قد يفرز قوى معادية للمصالح الأمريكية في بعض الدول، كما اتضح من خبرة الجزائر مثلاً. كما أن تطبيق هذه الاستراتيجيا على الدول المعادية للولايات المتحدة قد يهدد المصالح الأمريكية نفسها. فتطبيقها على العراق مثلاً بالنسبة إلى الأكراد قد يؤدي إلى إضعاف العراق أمام إيران بما يهدد استقرار المنطقة، فضلاً عن أنه يثير مشاكل مع تركيا الدولة الحليفة للولايات المتحدة.

ومن ناحية ثالثة، فإن التمسك بحقوق الإنسان وجعلها ركيزة للسياسة الأمريكية يؤدي إلى التصادم مع شركات أمريكية ضخمة، مثل جنرال اليكتريك، وجنرال موتورز، وغيرها من الشركات التي لها مصالح في دول مثل الصين وفييتنام والهند وأندونيسيا وبورما. فهناك مثلاً ٢٠٠,٠٠٠ أمريكي يعتمدون في معيشتهم على بيع منتجات قيمتها ٩ بلايين دولار في السنة في الصين، ويشمل هذا المبلغ ١٤ بالمئة من مبيعات شركة بوينغ للطائرات. كذلك فإن سوق الاستثمار المحتمل في فييتنام سيصل إلى ٨ بلايين دولار في السنوات الخمس القادمة، وتمثل الهند وأندونيسيا وبورما أسواقاً أكثر أهمية(٨٠).

نخلص من ذلك كله إلى أن هناك حالة من عدم التأكد في السياسة الأمريكية، بسبب اختفاء مصدر التهديد الأساسي للولايات المتحدة، وتنعكس هذه الحالة بدورها على موقف الولايات المتحدة ودورها في الصراعات الإقليمية المختلفة التي قلت أهميتها بدرجة كبيرة في الاستراتيجيا الأمريكية، بسبب عدم وجود خطر

---

(٧٩) William Pfaff, «Clinton's Foreign Policy Glosses over Hard Reality,» *International Herald Tribune*, 29/10/1993.

(٨٠) «U.S. Foreign Policy Tug-of-War: Idealism Vs. Profits,» *New York Times*, 7/2/1994.

حقيقي يهدد المصالح الأمريكية فيها.

ثالثاً: التصور الأمريكي للأمم المتحدة بعد الحرب الباردة

يقدم هذا الجزء تحليلاً للرؤية الأمريكية للأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة ودورها، والمساهمة الأمريكية في هذا الدور، خصوصاً في ما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين، فضلاً عن موقفها بشأن تطوير المنظمة الدولية وإصلاحها. وسوف يتم الاعتماد في ذلك على متابعة الوثائق الأمريكية الرسمية من خطب وتصريحات للمسؤولين الرسميين، خصوصاً في إدارة كلينتون.

لقد قيل إن إدارة الرئيس كلينتون هي أكثر الإدارات الأمريكية منذ الحرب العالمية الثانية اقتراباً من نظرة الرئيس ولسون للشؤون الدولية. فقد أعلن كلينتون منذ البداية أنه يلتزم بالعمل متعدد الأطراف (Multilateralism)، سواء من خلال وكالات دولية أو الأمم المتحدة. وأعلن تحمسه لهذا المبدأ أثناء حملته الانتخابية حيث قال: «سوف نتشارك في الأعباء عندما يكون ذلك ممكناً، من خلال جهود متعددة الأطراف لضمان السلام، مثل حلف الأطلسي وقوة انتشار سريع اختيارية جديدة تابعة للأمم المتحدة، حيث إن الأمل يعقد الآن أكثر من أي وقت مضى على العمل الجماعي أو متعدد الأطراف في مناطق مثل البوسنة والصومال، وكمبوديا وغيرها، وبالتالي فإن الأمم المتحدة تستحق مساهمات كاملة وملائمة من كل القوى الأساسية»[81].

وقد أكد تقرير لجنة كارنيجي (Carnegie Endowment National Commission) عن الولايات المتحدة والعالم الجديد على أهمية مبدأ الأمن الجماعي بسبب عدم قدرة الولايات المتحدة على تحمل عبء القيادة، وانتشار القوة وقدرة قوى أخرى على تحمل قدر أكبر من المسؤولية، فضلاً عن تزايد فعالية المؤسسات متعددة الأطراف[82]. وتقول مادلين أولبرايت، مندوبة الولايات المتحدة في الأمم المتحدة: «إن الأمم المتحدة تتيح لنا خيارات للعمل الدبلوماسي والسياسي والعسكري لا يمكن أن تتوافر من دونها، كما انها تسمح لنا أن نؤثر في الأحداث من دون أن نتحمل العبء الكامل للتكاليف والمخاطر. كما انها تساعد على إضفاء

---

(٨١) *New York Times*, 14/8/1992,

نقلاً عن: Szamuely, «Clinton's Clumsy Encounter with the World,» p. 379.

(٨٢) Szamuely, Ibid., p. 380.

الشرعية وتعبئة الرأي العام الدولي لقضايا ومبادئ نؤيدها...»[٨٣]. كما أكد الرئيس كلينتون في خطابه أمام الجمعية العامة في ٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، «أننا سوف نعمل بالمشاركة مع الآخرين ومن خلال مؤسسات متعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة. انه لمن مصلحتنا القومية أن نقوم بذلك، ولكن يجب ألا نتردد في العمل بطريقة منفردة عندما يكون هناك تهديد لمصالحنا الحيوية أو لمصالح حلفائنا الحيوية»[٨٤].

ومن المفيد هنا أن نوضح الرؤية الأمريكية بالنسبة إلى المجالات التي يمكن فيها الاعتماد على الأمم المتحدة. ففي كلمة لمادلين أولبرايت في مركز وودرو ولسون الدولي في آذار/مارس ١٩٩٤ ذكرت[٨٥]: «إن التحدي بالنسبة إلينا هو أن نحكم متى يحقق عملنا من خلال الأمم المتحدة مصالحنا، ومتى لا يحققها». وتضيف: «إننا لا نتطلع إلى الأمم المتحدة للدفاع عن أراضينا، كما لا نتطلع إليها لوضع قواعد التجارة أو تحديد السياسة الاقتصادية الدولية». وقد حددت أولبرايت في هذه الكلمة إمكانية الاستفادة من الأمم المتحدة في مجالات بعينها، هي حفظ السلام، والرقابة على انتشار الأسلحة النووية، والرقابة على الانتخابات، وتأييد حقوق الإنسان، ومقاومة التلوث، ورعاية ضحايا الحروب، ومحاكمة مجرمي الحرب. ويلاحظ أن هذه المجالات لا تشمل التعاون الاقتصادي، بل يتضح من كلمة أولبرايت أن الولايات المتحدة لا تحبذ قيام الأمم المتحدة بدور في هذا المجال. وقد أكد الرئيس كلينتون هذا المعنى صراحة في خطابه أمام الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ عندما ذكر: «أننا سوف نعمل على تقوية ديمقراطيات السوق الحرة، وذلك بتقوية اقتصادنا هنا في الداخل وعن طريق تحرير التجارة العالمية من خلال الغات واتفاقية أمريكا الشمالية للتجارة الحرة (نافتا) واتفاقيات أخرى»[٨٦].

---

(٨٣) Address by Madeline K. Albright to the National Press Club, 14 July 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 98 (1994), p. 6.

(٨٤) Speech by President Bill Clinton at the U.N. General Assembly on 27 September 1993, *Special Wireless File*, p. 5.

(٨٥) Madeline K. Albright, «America and the League of Nations: Lessons for Today,» Address to the Woodrow Wilson International Center for Scholars, 4 March 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 20 (1994), p. 4.

(٨٦) Speech by President Bill Clinton at the U.N. General Assembly on 27 September 1993, *Special Wireless File*, p. 5.

وفي هذا الصدد، من المفيد أن نوضح أن الرؤية الأمريكية لدور الأمم المتحدة في المجال الاقتصادي لم تتغير، حيث لا تزال الولايات المتحدة عند موقفها في ما يتعلق بالدور القيادي للبنك الدولي والمؤسسات المالية المرتبطة به. وفقاً لهذا الموقف، فإن برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP)، وإن كانت له أهميته، إلا أن موارده محدودة بالمقارنة ببرنامج المساعدات الثنائية التي تعد أيضاً ضئيلة بالمقارنة بدور القطاع الخاص في الاستثمار الدولي ونقل التقانة (التكنولوجيا). ولا تزال الدوائر الحكومية الأمريكية تشكك في مجلس التعاون الاقتصادي والاجتماعي، وهي شكوك عميقة، ومن الصعب التغلب عليها في الحاضر وفي المستقبل القريب[٨٧].

وقد تجلّى الموقف الأمريكي بوضوح في ما يتعلق بدور الأمم المتحدة في مجال التعاون الاقتصادي والعلاقات بين الشمال والجنوب، في بيان ديفيد كوهين، المستشار الأمريكي المقدم إلى الدورة رقم (٤٨) للجمعية العامة للأمم المتحدة في اللجنة الثانية، حول بند جدول الأعمال رقم (٩٣) الخاص بالتعاون الدولي لمحاربة الفقر في الدول النامية، وذلك في ٢٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٣[٨٨]. فقد أكد كوهين: «أننا نعتبر أن الفقر والبطالة هما آفة أينما وجدا، وليس فقط في الدول النامية. إن كل دولة عليها أن تتحمل المسؤولية المطلقة من أجل معالجة هذه المشاكل داخل حدودها وتخفيفها». وأضاف كوهين: «إننا أيضاً نترجم التعاون الاقتصادي على أنه يعني أكثر من مجرد برامج الأمم المتحدة للمساعدات. بالنسبة إلينا فإن التعاون الاقتصادي يشمل نطاقاً كاملاً من التفاعلات الاقتصادية بين الحكومات، وفي نطاق القطاع الخاص. ومع انتهاء الانقسام بين الشرق والغرب الذي قسم الأمم المتحدة لفترة طويلة، فإننا نعتقد أن الجمعية العامة يمكنها، ويجب عليها، أن تجد سبلاً جديدة للتفكير في هذا، وفي قضايا اقتصادية أخرى. ولهذا السبب سعينا العام الماضي لأن نغير عنوان هذا البند إلى «التعاون الدولي من أجل محاربة الفقر»، وسوف نستمر في ذلك هذا العام. ونحن نعتقد أن مثل هذا التغير

(٨٧) James F. Leonard, «U.S. Policy toward the United Nations,» in: Coate, ed., *U.S. Policy and the Future of the United Nations*, pp. 225-226.

(٨٨) Statement by David Cohen, U.S. Adviser to the 48th Session of the U.N. General Assembly, in the Second Committee, on Agenda Item no. 93, International Cooperation for the Eradication of Poverty in Developing Countries, 26 November 1993, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 225 (1993), pp. 1-2.

سوف يعكس المصالح المشتركة بين الأمم، بدلاً من الانقسامات بين الشمال والجنوب، لأنه إذا أردنا الحق، فإن الفقر يوجد في العالم كله، حتى هنا في الولايات المتحدة. . .».

وقد أكد كوهين في بيانه «أنه من المهم أن نفهم أن معالجة مشكلة الفقر يمكن أن تتحقق بطريقة أفضل، وذلك عن طريق خلق الثروة، وليس من خلال توزيعها. . . فإن خبرة اقتصادات المرحلة الانتقالية توضح لنا أن الاستراتيجيات التي تعتمد أساساً على إعادة التوزيع لا تقود إلى رخاء عام، وإنما تقود إلى ركود بدلاً من ذلك. وفي الجانب الآخر، فإن كثيراً من الدول النامية، وخصوصاً في آسيا، قد حققت تقدماً كبيراً في مواجهة مشكلة الفقر، وذلك بتبني سياسات تقود إلى نمو اقتصادي مستديم».

ويضيف: «إن السياسات الاقتصادية الرشيدة والاستقرار السياسي، والتجارة الحرة، والاستثمار، وتبادل التقانة على أساس حماية حقوق الملكية الثقافية تكون عادة أكثر فعالية في مواجهة الفقر، وذلك أكثر من برامج المساعدات الدولية. . .».

وبالنسبة إلى حقوق الإنسان، يلاحظ أن الولايات المتحدة قد وافقت على إعلان المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا عام ١٩٩٣. وقد أعلن السفير فيكتور ماريرو المندوب المناوب للولايات المتحدة في الدورة الـ ٤٨ للجمعية العامة في اللجنة الثالثة حول البند ١١٤ (ب) بخصوص حقوق الإنسان في ٢٤ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٣[٨٩]، أن الولايات المتحدة ترى «أن الجمعية العامة يجب أن تعمل على تخصيص موارد أكثر لحقوق الإنسان من ميزانية الأمم المتحدة، وأنه يجب العمل على تنفيذ توصيات المؤتمر العالمي بشأن حقوق الجماعات غير المحصنة، ومنع التعذيب. . .، والحاجة إلى التعاون مع المنظمات غير الحكومية». كذلك أعلن تأييد الولايات المتحدة الدعوة من أجل تعيين مفوض سام لحقوق الإنسان يقوم بمهمة التنسيق من أجل النهوض بقضية حقوق الإنسان، ومن أجل ضمان مزيد من التنسيق بين الأجهزة المختلفة المهتمة بقضايا حقوق الإنسان، والاشراف على توفير خدمات استشارية للدول التي تتعهد بتحسين أدائها في مجال حقوق

(٨٩) Statement by Ambassador Victor Marrero, U.S. Alternate Representative to the 48th Session of the U.N. General Assembly, in the Third Committee, on Item 114 (b) Human Rights Questions, 24 November 1993, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 222 (1994), p. 2.

الإنسان، وكذلك لكل البرامج الأخرى لمركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وقد أكد السفير ماريرو في كلمته أن الولايات المتحدة قد وقعت على الاتفاقية الخاصة بمنع التعذيب وغيره من صور المعاملة الوحشية وغير الإنسانية، وأنها تحاول الحصول على التصديق عليها[٩٠].

ويلاحظ هنا أن مؤتمر فيينا قد أقر مطالب الدول النامية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، واعترفت الوثيقة النهائية للمؤتمر بحق التنمية الاقتصادية، وكذلك دعت المجتمع الدولي إلى تخفيف عبء الدين الخارجي للدول النامية، وقد وافقت الولايات المتحدة على الوثيقة. ومع ذلك لا يزال موضوع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يمثل مشكلة بالنسبة إلى الولايات المتحدة. فالحقوق الاقتصادية مرفوضة إذا ما كانت المطالبة بها تتم إزاء المجتمع الدولي، ومن أجل إعادة توزيع الثروة من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة، أو إذا ما استخدمت كحجة من أجل إنكار الحقوق المدنية والسياسية، أي الادعاء بأن الأخيرة لا يمكن أن تتحقق في ظل ظروف الحرمان الاقتصادي[٩١].

وقد وردت في تصريحات المسؤولين الأمريكيين بعض الآراء بشأن إصلاح الأمم المتحدة وتحسين أدائها. فقد تم الإعلان عن التزام الولايات المتحدة بتسديد نصيبها من المساهمات المالية للأمم المتحدة، وإن كانت قد تمت المطالبة بضرورة إعادة توزيع المساهمة في أعباء تمويل المنظمة الدولية مع ضرورة تخفيض النصيب الأمريكي في هذا العبء. ونودي بضرورة تحسين أداء الجهاز الإداري للمنظمة وتخفيض انفاقها واخضاع هذا الانفاق للمراقبة[٩٢].

وبالنسبة إلى قضية عضوية مجلس الأمن، فإن الولايات المتحدة تؤيد توسيع عضوية المجلس، فقد أوضح كارل ف. اندرفيرث، المندوب الأمريكي المناوب في الدورة (٤٨) للجمعية العامة ترحيب الولايات المتحدة بتبنّي الجمعية العامة للقرار ٤٧/٦٢ بشأن مسألة التمثيل العادل وزيادة عدد أعضاء مجلس الأمن، بحيث

---

(٩٠) المصدر نفسه، ص ٣.

(٩١) Morris B. Abram, «The United Nations, the United States and International Human Rights,» in: Coate, *U.S. Policy and the Future of the United Nations*, pp. 118-120 and 135.

(٩٢) Speech by President Bill Clinton at the U.N. General Assembly on 27 September 1993, *Special Wireless File*, p. 9, and Albright, «America and the League of Nations: Lessons for Today,» pp. 8-9.

يعكس المجلس الحقائق السياسية والاقتصادية والأمنية في العالم، على أن تكون الزيادة في العضوية متواضعة بما يضمن استمرار الأداء الفعال للمجلس[٩٣]. وتوضح المواقف الرسمية الأمريكية تأييد توسيع مجلس الأمن لينضمّ كل من اليابان وألمانيا إلى الدول دائمة العضوية في المجلس، لكن من دون تمتعهما بحق الفيتو، فضلاً عن إمكانية تمثيل قوى إقليمية معينة في المجلس على أساس دوري[٩٤].

١ ـ الولايات المتحدة وحفظ السلم الدولي

لعل موضوع حفظ السلم هو أهم القضايا التي شغلت اهتمام المسؤولين الرسميين الأمريكيين، عقب انتهاء الحرب الباردة، حيث كان التصور بأن انتهاء الحرب الباردة قد خلق فرصاً جديدة للأمم المتحدة للمساهمة في الأمن الدولي. ومن المهم هنا أن نوضح بعض المفاهيم في هذا الشأن، وعلى وجه الخصوص، لا بد من التمييز بين ثلاثة مستويات أو أشكال لدور الأمم المتحدة في حفظ السلم، هي:

ـ **حفظ السلم** (Peace Keeping): ويقصد به إرسال الأمم المتحدة قوات محايدة إلى مناطق الصراع، ويكون ذلك عادة للمحافظة على وقف إطلاق النار بين القوات المتحاربة وإقامة منطقة عازلة بينها. وتعمل هذه القوات بموافقة أطراف الصراع، كذلك قد تشمل أعمال هذه القوات مراقبة الانتخابات. ومن الأمثلة عليها قوات الأمم المتحدة في لبنان منذ عام ١٩٧٨. والمفروض أن هذه القوات لا تستخدم أسلحتها إلا للدفاع عن النفس فقط.

ـ **فرض السلم** (Peace Enforcement): ويقصد بها تدخل قوات حفظ السلم لفرض وقف القتال بين الأطراف دون أي اتفاق حول شروط ذلك، أو في حالة انهيار وقف إطلاق النار، أو إذا ما أصبحت هذه القوات هدفاً لأحد الأطراف المقاتلة. ومن الأمثلة على ذلك، ما حدث لقوات الأمم المتحدة في الكونغو في الفترة (١٩٦٠ ـ ١٩٦٤). كذلك يمكن أن تدخل قوات الأمم المتحدة في الصومال ضمن هذا التصنيف.

---

(٩٣) Statement by Ambassador Karl F. Inderfurth, U.S. Alternate Representative to the 48th Session of the U.N. General Assembly, on Agenda Item 33, Question Equitable Representation and Increase in the Memberships of the Security Council, 24 November 1993, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 22 (1993).

(٩٤) Leonard, «U.S. Policy toward the United Nations,» p. 240.

ـ **عمل الحرب (Warmaking)**: يعتمد على استخدام القوة العسكرية، وذلك بناء للتدابير المنصوص عليها في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، بناء على قرار من مجلس الأمن، لصون السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما في مواجهة أي «تهديد للسلم، أو الاخلال به، أو أي عمل من أعمال العدوان». وذلك كما حدث في كل من كوريا وحرب الخليج الثانية. مع ملاحظة أن مجلس الأمن في الحالتين لم يستخدم القوة على النحو المشار إليه في المادة ٤٢ من الميثاق، وإنما أذن للدول الأعضاء باتخاذ تدابير باسمه، وقامت الولايات المتحدة بقيادة التحالف مستخدمة الأمم المتحدة لإضفاء الشرعية على العمل العسكري[٩٥].

٢ ـ إدارة بوش وحفظ السلم

لقد تضمن تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الخاص بـ «الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم» في حزيران/يونيو ١٩٩٢ بعض الاقتراحات الخاصة باستخدام القوة العسكرية، ووحدات فرض (انفاذ) السلم، وتحسين قوات حفظ السلم، فضلاً عن مقترحاته الخاصة بالدبلوماسية الوقائية.

وبالنسبة إلى استخدام القوة العسكرية تضمنت المقترحات ضرورة إبرام الاتفاقات الخاصة المشار إليها في المادة (٤٣) من الميثاق، التي تتعهد الدول الأعضاء بموجبها بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات من أجل الأغراض المنصوص عليها في المادة (٤٢)، لا على أساس مخصص فحسب، بل على أساس دائم. هذا إلى جانب ضرورة دعم لجنة الأركان العسكرية، وضرورة النظر في دورها في سياق الفصل السابع من الميثاق، لا في سياق تخطيط عمليات حفظ السلم أو تنفيذها[٩٦].

وفي ما يتعلق بفرض (إنفاذ) السلم، يوصي التقرير أن ينظر مجلس الأمن في استخدام وحدات لفرض (انفاذ) السلم في ظروف تكون معرّفة تعريفاً واضحاً، ومع تحديد اختصاصات هذه القوات تحديداً مسبقاً. وتكون هذه الوحدات المقدمة من الدول الأعضاء متاحة عند الطلب، وتتألف من جنود قد تطوعوا لأداء هذه الخدمة، وأن تكون تلك الوحدات أثقل تسليحاً من قوات حفظ

(٩٥) Holmes, «A Critique of the United Nations,» pp. 329-330.

(٩٦) انظر تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة بعنوان: «برنامج للسلم: الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم،» (١٧ حزيران/يونيو ١٩٩٢)، ص ١٥ ـ ١٦.

السلم، وأن تدرّب تدريباً تحضيرياً وافياً في إطار القوات الوطنية لبلدانها. ويكون عملها بإذن من مجلس الأمن، وتحت إمرة الأمين العام. وهي تختلف عن القوات التي يمكن أن تشكل بموجب المادة ٤٣ للتصدّي لأعمال العدوان، كما أنها تختلف عن القوات التي توافق الحكومات على وضعها تحت الطلب لاحتمال المساهمة بها في عمليات حفظ السلم[٩٧]. وبالنسبة إلى قوات حفظ السلم، طالب التقرير بزيادة مهام عمليات حفظ السلم وتوسيع نطاقها، وضرورة اتخاذ قرارات أساسية لتعزيز قدرة المنظمة في هذا الميدان. كما يؤيد التقرير تمويل مساهمات الدول في تكاليف حفظ السلم من ميزانيات الدفاع، وليس من ميزانيات الشؤون الخارجية للدول[٩٨].

هذا، وقد تضمن التقرير، في إطار الدبلوماسية الوقائية، اقتراح وجود قوات تابعة للأمم المتحدة تعمل كرادع وقائي في ظروف الأزمات الوطنية بناء على طلب من الحكومة أو من الأطراف المعنية، أو بموافقتهم، أو على جانبي الحدود بين الدول المتنازعة لتثبيط الأعمال العدوانية، أو على جانب واحد فقط من الحدود. ويتحدد تكوين وجود الأمم المتحدة وفقاً لطبيعة المهام المطلوب أداؤها[٩٩].

والملاحظ أن الولايات المتحدة لم تقدم رداً رسمياً تفصيلياً على هذه المقترحات، وإنما يمكن استخلاص الموقف الأمريكي من خطاب الرئيس بوش أمام الجمعية العامة في ٢٣ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٢، وكذلك من المناقشات التي دارت في الجمعية العامة بشأن هذه المقترحات.

وبالنسبة إلى خطاب بوش، فقد اقتصر، بخصوص هذه المقترحات، على اقتراحه جعل قاعدة فورت ديكس متاحة لعمليات التدريب الخاصة بقوات الأمم المتحدة[١٠٠]. كذلك طلب الرئيس بوش في هذا الخطاب من وزير الدفاع الأمريكي أن يعطي اهتماماً لعمليات حفظ السلم، كما طالبه بإدخال مقررات في المدارس العسكرية خاصة بتدريب الوحدات المقاتلة ووحدات النقل والامداد

---

(٩٧) المصدر نفسه، ص ١٦ ـ ١٧.

(٩٨) المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ١٨.

(٩٩) المصدر نفسه، ص ١٠ ـ ١٢.

(١٠٠) **Ronald I. Spiers, «Reforming the United Nations,» in: Coate, ed., *U.S. Policy and the Future of the United Nations*, p. 33.**

والاتصالات لاستخدامها في أنشطة حفظ السلم والأنشطة الإنسانية[١٠١]. ويبدو من ذلك أن الإدارة الأمريكية كانت متحفظة تجاه هذه القضية، ولم تكن تعتزم أية تغييرات أساسية في موقفها، بل كانت متمسكة بالحرص بشأن التورط في أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلم. وقد تأكد ذلك أيضاً أثناء مناقشة الجمعية العامة مقترحات الأمين العام، التي عقدت في الفترة من ٢١ أيلول/سبتمبر إلى ٨ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٢. فبالنسبة إلى عمليات حفظ السلم الوقائية (Preventive Peace Keeping) جاء الرد الأمريكي بشأنها مركزاً على المخاطر التي يمكن أن تحيط بقوات الأمم المتحدة في مثل هذه الحالات، وخصوصاً في الأقاليم المتفجرة[١٠٢].

وفي ما يتعلق بحفظ السلم، كان الموقف الأمريكي يتلخص في أن «تقوية قدرات الأمم المتحدة في هذا الخصوص هو مكمل للجهود الإقليمية، وأن الدول يجب أن تعد وتحتفظ وحدات عسكرية لعمليات محتملة لحفظ السلم والإغاثة الإنسانية، وأن تقدم هذه القوات بناء على طلب مجلس الأمن، وبموافقة القوات التي تقدمها». وأكدت الولايات المتحدة في هذه المناقشات أنها سوف تدرس كيفية تمويل عمليات حفظ السلم للتوصل إلى وسائل جديدة لضمان التأييد المالي الأمريكي الكافي لعمليات الأمم المتحدة في هذا الخصوص[١٠٣].

وقد قدمت دراسة أعدتها مؤسسة «The Heritage Foundation»، عن مخاطر توسيع عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم على الولايات المتحدة، عدداً من التوصيات في هذا الخصوص، كان أهمها[١٠٤]:

- استبعاد ارسال قوات أمريكية إلى كمبوديا والصومال، أو يوغسلافيا، حيث لا توجد للولايات المتحدة مصالح اقتصادية أو استراتيجية في هذه الدول.

- رفض فكرة إقامة جيش دائم للأمم المتحدة يقوم بعمليات حفظ السلم، خوفاً من أن يؤدي وجود هذه القوة الدائمة إلى إغراء الأمم المتحدة بالتدخل في صراعات يجب تجنبها، فضلاً عن المخاطر التي تحيط باحتمال تورط هذه القوات باستخدام القوة ودخولها طرفاً في الصراعات.

---

(١٠١) U.N. Assessment Project Study, «Expanding U.N. Peacekeeping Role Poses Risk for America,» (The Heritage Foundation, 13 October 1992), p. 2.

(١٠٢) «An Agenda for Peace,» (Report of Secretary General, Excerpts Related to Specific Recommendations and/or Chapters of the Report, from Statements Made in the General Debate at the 47th Session of the General Assembly, 21 September-8 October 1992), p. 2.

(١٠٣) المصدر نفسه، ص ٢٤ و٤٤.

(١٠٤) المصدر نفسه، ص ١٣، و U.N. Assessment Project Study, Ibid., pp. 2-3.

ـ ضرورة المحافظة على قدرة الولايات المتحدة على التصرف المنفرد، من دون التشاور مع الأمم المتحدة في قضايا مهمة لمصالح الأمن القومي الأمريكي.

ـ ضرورة تخفيض نسبة مساهمة الولايات المتحدة في عمليات حفظ السلم، حيث يجب على الكونغرس الأمريكي أن يخفض هذه النسبة من ٣٠ بالمئة إلى ٢٥ بالمئة من المساهمات.

ـ مقاومة جهود تمويل نفقات حفظ السلم من ميزانية وزارة الدفاع بدلاً من ميزانية وزارة الخارجية، حتى لا تستقطع من الميزانية المتاحة للمهام العسكرية الأمريكية الأساسية.

وفي النهاية، فإن التقرير يرفض اقتراح السكرتير العام الخاص بتنشيط لجنة الأركان العسكرية، بسبب المخاطر التي ستترتب على تناوب قيادة اللجنة بين الأعضاء الخمسة الدائمين لمجلس الأمن، سواء بالنسبة إلى وضع قوات أمريكية تحت قيادة أجنبية، أو بالنسبة إلى تقييد النفوذ الأمريكي، والسيطرة على نتائج حروب قد يترتب عليها نتائج دولية خطيرة[١٠٥].

٣ ـ إدارة كلينتون وحفظ السلم

كان كلينتون قد أشار في خطاب له أثناء الحملة الانتخابية في أيلول/ سبتمبر ١٩٩٢ إلى تأييده تقوية الأمم المتحدة ودورها في حفظ السلم، وحث على إمكانية تكوين قوة انتشار سريع اختيارية تابعة للأمم المتحدة[١٠٦].

ومع ذلك، يبدو أن هذا الموضوع كان مثار مناقشات في إدارة كلينتون، ويبدو أنه قد تم ترجيح كفة الرأي الذي يفضل اتباع منهج متواضع في هذا الشأن. وكانت أكثر القضايا المثيرة للخلاف في هذا الصدد مسألة وضع قوات أمريكية تحت قيادة أجنبية. فالقادة العسكريون الأمريكيون لا يزال يساورهم القلق في ما يتعلق بتقوية قدرات المنظمة الدولية في المجالات العسكرية، خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى تخفيض الموارد الأمريكية المتاحة للدفاع في الولايات المتحدة، فضلاً عن موقفهم التقليدي الذي يرفض عمل الجنود الأمريكيين تحت قيادات أجنبية[١٠٧].

---

(١٠٥) «An Agenda for Peace,» p. 13.

(١٠٦) W. Bruce Weinrod, «The U.S. Role in Peacekeeping-Related Activities,» *World Affairs*, vol. 155, no. 4 (Spring 1993), p. 148.

(١٠٧) Blechman, «Military Dimensions of Collective Security,» pp. 72 and 86-87.

ويرى بروس وينرود (وكان نائباً لمساعد وزير الدفاع الأمريكي للشؤون الأوروبية وحلف الأطلسي ١٩٨٩ ـ ١٩٩٣) أن فعالية عمليات حفظ السلم، خصوصاً إذا كانت تتضمن القيام بعمليات عسكرية تتطلب كفاءة تنظيمية ومهارات عسكرية، لا تتوفر للأمم المتحدة، فضلاً عن الصعوبات المزمنة التي كانت الأمم المتحدة تعانيها في تمويل عمليات حفظ السلم، والتي ستستمر في المستقبل، بالنظر إلى القيود الاقتصادية الأساسية التي تعانيها الدول التي يطلب منها المساهمة في أنشطة حفظ السلم، والقيود المتزايدة على ميزانيات الدفاع لهذه الدول[١٠٨].

وعموماً هناك مجموعة من المشاكل تحيط بالدور الأمريكي في عمليات حفظ السلم، **أولها** أن الولايات المتحدة قد تضطر إلى التورط العسكري في عمليات قد لا تمس مصالح الأمن الأمريكي المباشرة، مع ما يرتبط بذلك من احتمال تعرض قواتها للخطر. **وثانيها** هو موقف الرأي العام الأمريكي، حيث إنه لا يؤيد التورط العسكري الأمريكي في صراعات لا يكون للولايات المتحدة مصلحة واضحة فيها[١٠٩]. ففي حين تظهر استطلاعات الرأي العام تأييداً للمنظمة الدولية، فإنها تظهر أيضاً التشكك في المنظمة الدولية وإمكانياتها. فالشعب الأمريكي مثلاً لا يرى في نظام الأمن الجماعي تحقيقاً للمصالح الأمريكية، بل يرى أن ارتفاع تكاليف حفظ السلم يمثل عبئاً عليه، ويرفض تحمل الولايات المتحدة (نسبة كبيرة من هذه التكاليف)[١١٠]. **وآخرها** الرفض الأمريكي للاشتراك في عمليات تتم تحت قيادة غير أمريكية. وكانت الولايات المتحدة قد وافقت على إمكانية وضع وحدات أمريكية مقاتلة معينة تقوم بأعمال محددة تحت قيادة حلفائها في حلف الأطلسي. وكانت الولايات المتحدة في نيسان/ابريل ١٩٩٢ قد وضعت لأول مرة وحدات عسكرية تحت قيادة الأمم المتحدة في الصومال، ولكنها كانت وحدات غير مقاتلة (وحدات للنقل والامداد والاتصالات)، وكانت تحت قيادة تركيا[١١١]. وقد زاد الاصرار الأمريكي على عدم وضع قوات أمريكية تحت قيادة أجنبية، خصوصاً بعد تطور الأحداث في الصومال في منتصف حزيران/يونيو ١٩٩٣ عندما تعرضت القوات الأمريكية للهجوم من جانب الصوماليين في أعقاب الغارة التي قامت بها القوات الأمريكية للقبض على عيديد. هذا إلى جانب المشاكل المرتبطة بتمويل هذه

---

(١٠٨) Weinrod, Ibid., pp. 149-150.

(١٠٩) المصدر نفسه، ص ١٥٠ ـ ١٥١.

(١١٠) Blechman, Ibid., p. 87.

(١١١) Weinrod, Ibid., p. 152, and «Sovereignty or Sophistry,» *Washington Post*, 11/4/1993, p. 7.

العمليات في ظل المشاكل الاقتصادية التي تعانيها الولايات المتحدة، ويؤكد وينرود أن الولايات المتحدة يمكن أن تقدم مساعداتها للأمم المتحدة في مجالات النقل والامداد والاتصالات، وتقديم التسهيلات للتدريب والتخطيط لتقوية عمليات حفظ السلم. ويرى وينرود أن الولايات المتحدة يمكنها أن تؤيد عمليات عسكرية تقوم بها الأمم المتحدة في حالتين فقط:

الحالة الأولى، أن تفوض الأمم المتحدة القيام بالعمل العسكري إلى تحالف دولي تقوده الولايات المتحدة، كما حدث في حرب الخليج الثانية، **والحالة الثانية**، أن يتولى حلف الأطلسي القيام بعمل عسكري نيابة عن الأمم المتحدة. ويخلص إلى أنه من الحماقة التفكير في مساهمة الولايات المتحدة بقوات عسكرية للقيام بعمل عسكري تابع للأمم المتحدة(١١٢).

ويبدو أن الكونغرس الأمريكي أيضاً يعارض وضع قوات أمريكية تحت قيادة المنظمة الدولية. ففي تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣ كانت هناك محاولات في مجلس الشيوخ بقيادة السناتور الجمهوري دون نيكلز (Don Nickles) لتعديل قانون مخصصات الدفاع ليقضي بضرورة الحصول على موافقة الكونغرس قبل وضع قوات أمريكية مقاتلة للعمل تحت قيادة الأمم المتحدة. وعلى رغم إخفاق هذه المحاولات، إلا أنه تم اتخاذ قرار غير ملزم يقضي بضرورة تشاور الرئيس مع الكونغرس قبل وضع قوات أمريكية للعمل تحت قيادة أجنبية غير قيادة حلف الأطلسي. وقد أكد الجنرال جون شاليكاشفيلي (John M. Shalikashvili)، رئيس هيئة الأركان المشتركة الأمريكية أن المشاركة في عمليات الأمم المتحدة سوف تتم بناء على دراسة كل حالة على حدة(١١٣).

ويمكن متابعة الموقف الرسمي لإدارة كلينتون من عمليات حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة، وذلك من بيانات المسؤولين في الإدارة وتصريحاتهم، وذلك بالنسبة إلى أربع قضايا مرتبطة بالموضوع، هي:

- مدى الاعتماد على حفظ السلم لتحقيق المصالح الأمريكية.
- المشاكل والقيود الخاصة بعمليات حفظ السلم.
- شروط الاشتراك الأمريكي في عمليات حفظ السلم.

(١١٢) Weinrod, Ibid., pp. 153-155.

(١١٣) *Washington Times*, 15/12/1993.

ـ شكل المشاركة الأمريكية في عمليات حفظ السلم.

أ ـ مدى الاعتماد على حفظ السلم لتحقيق المصالح الأمريكية

حدد أنتوني ليك، مستشار الرئيس الأمريكي لشؤون الأمن القومي، في محاضرته في جامعة هارفارد في ٢٥ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٤، الحالات التي ترى إدارة كلينتون أنها تستدعي استخدام القوة العسكرية الأمريكية، وتشمل هذه الحالات:

ـ الرد على أي هجوم مباشر على الولايات المتحدة ورعاياها في الداخل والخارج، وكذلك أي هجوم ضد حلفائها.

ـ الدفاع عن المصالح الاقتصادية الأمريكية الحيوية.

ـ الدفاع عن الديمقراطية.

ـ منع انتشار الأسلحة النووية وأسلحة الدمار الشامل الأخرى، ومقاومة أعمال الارهاب.

ـ استخدام القوة العسكرية لأغراض إنسانية، مثل محاربة الفقر، وفي الحالات الحادة خرق حقوق الإنسان.

ويقول ليك إن كل واحدة من هذه المصالح ـ باستثناء الهجوم على الولايات المتحدة وحلفائها ـ قد لا تستدعي استخدام القوة العسكرية بطريقة أوتوماتيكية. ولكن سيزداد احتمال استخدامها كلما اتسع نطاق المصالح التي تكون معرضة للخطر، ويعطي مثلاً لذلك حالة هايتي حيث تعرضت الديمقراطية للخطر، فضلاً عن تهديد حدود الولايات المتحدة، كما أن مصداقية الولايات المتحدة أصبحت موضع تساؤل، وهي كلها عوامل تدفع إلى التدخل العسكري[١١٤]. ويقول إنه في حالة استخدام الولايات المتحدة القوة العسكرية، فإنها يمكن أن تقوم بذلك بالتعاون مع أطراف أخرى: «وسنفعل ذلك عندما نستطيع، ولكن سنقوم بذلك منفردين عندما يكون ذلك ضرورياً»... «فكلما كانت مصالحنا مهددة بعمق، اضطررنا إلى التصرف بطريقة منفردة»[١١٥].

ويتضح من ذلك أن الولايات المتحدة لن تعتمد على الأمم المتحدة وأدواتها

(١١٤) Lake, «American Power and American Diplomacy,» p. 3.

(١١٥) المصدر نفسه، ص ٤.

العسكرية في تحقيق مصالحها القومية الحيوية. وقد أكدت مادلين أولبرايت المندوبة الأمريكية لدى الأمم المتحدة هذا المعنى أيضاً عندما ذكرت في كلمتها في مركز وودرو ولسون الدولي في آذار/مارس ١٩٩٤، حين ذكرت: «إن حفظ السلم التابع للأمم المتحدة هو أداة مساهمة لتحقيق مصالح الأمن القومي الأمريكي، وليس أساساً لاستراتيجية الأمن القومي. فهو لا يمكن أن يعتبر بديلاً من القوة العسكرية الأمريكية أو من التحالفات القوية. وعندما تتعرض مصالحنا للتهديد، فسوف نختار سبيل العمل الأفضل الذي يخدم مصالحنا، فيمكن أن نتصرف من خلال الأمم المتحدة، وقد نتصرف من خلال حلف الأطلسي، أو من خلال الائتلاف مع قوى معينة، وأحياناً قد نجمع بين هذه الأدوات كلها، أو قد نتصرف بطريقة منفردة، وذلك للدفاع عن المصالح الحيوية للولايات المتحدة»[(١١٦)].

وكان وزير الخارجية الأمريكي وارن كريستوفر قد أكد ذلك أيضاً في كلمته في جامعة كولومبيا في ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، حيث ذكر «أن العمل متعدد الأطراف هو وسيلة وليس غاية في حد ذاته، إنه أحد أدوات السياسة الخارجية المتاحة لنا، والمبرر الوحيد للاعتماد عليه هو عندما يؤدي ذلك إلى خدمة الهدف الأساسي للسياسة الخارجية الأمريكية - أي حماية المصالح الأمريكية. إن هذه الدولة لن تفوض أمور سياستها الخارجية لأي طرف آخر»[(١١٧)]. ويلاحظ أن كريستوفر قد أوضح في ما بعد إمكانية الاعتماد على منظمات إقليمية في مجال الأمن. فقد ذكر في خطابه أمام لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣ «أنه من الواضح أننا سوف نحتاج إلى دراسة ميكانيزمات جيدة لتسوية الصراعات وتجنبها. وقد يحتاج هيكل الأمم المتحدة إلى أن يكمل بميكانيزمات إقليمية. فمنظمات مثل منظمة الوحدة الافريقية ومنظمة الدول الأمريكية يمكن أن تكون أكثر فعالية في منع الصراعات وحفظ السلم وتخفيف الكوارث. كما أن مؤسسات مثل حلف الأطلسي قد يطلب منها أن تتولى مهام تتعلق بحفظ السلم على الأقل في أوروبا». ويؤكد كريستوفر أن «دور الولايات المتحدة وتورطها في عمليات حفظ السلم سيتم بناء على تقييم شامل للمصالح الأمريكية، وبناء على دراسة كل حالة على حدة»[(١١٨)].

---

(١١٦) Albright, «America and the League of Nations: Lessons for Today,» p .5.

(١١٧) نقلاً عن: Szamuely, «Clinton's Clumsy Encounter with the World,» p. 388.

(١١٨) Warren Christopher, «American Foreign Policy: The Strategic Priorities,» (Speech before the Senate Foreign Relations Committee, 4 November 1993), *Vital Speeches of the Day*, vol. 9, no. 6 (1 January 1994), p. 166.

ب ـ المشاكل والقيود الخاصة بعمليات حفظ السلم

تجمع تصريحات المسؤولين الأمريكيين على انتقاد القدرات المتاحة للأمم المتحدة في مجال حفظ السلم، والتي لا تتلاءم والمسؤوليات والتحديات التي تواجهها.

وفي هذا الصدد، ذكر كلينتون في خطابه أمام الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ «ان قدرة الأمم المتحدة لحفظ السلم لا تتلاءم والمسؤوليات والتحديات المتزايدة التي تواجهها، مما يضع القوات المشتركة في قوات الأمم المتحدة لحفظ السلم في خطر». ويرى أنه من «الضروري أن تتكيف هذه القدرات وتتماشى مع متطلبات القرن الحادي والعشرين». وفي هذا الصدد، يؤيد كلينتون ضرورة تطوير قوات حفظ السلم، ويؤيد إنشاء مركز لقيادة عملياتها مدعم بجهاز تخطيط متقدم ومزود بالمعلومات، وبوحدة للنقل والاتصالات، يمكن إرسالها بسرعة عند الحاجة[١١٩].

كذلك ذكرت مادلين أولبرايت في كلمتها في مركز وودرو ولسون الدولي أنه «إذا ما كان لحفظ السلم أن يكون فعالاً، فإنه يجب أن يكون مستعداً لمتطلبات القرن الحادي والعشرين. فقوات الأمم المتحدة لحفظ السلم تحتاج إلى تخطيط وتنظيم أفضل، وإصلاح نظام الميزانية، والجهاز الإداري. كما أنها تحتاج إلى تطوير معداتها ونظام التدريب الخاص بها، فضلاً عن أنها تحتاج إلى توفير الموارد اللازمة الكافية»[١٢٠].

كذلك أشارت أولبرايت في خطابها أمام اللجنة الفرعية للمخصصات من أجل العمليات الخارجية في مجلس النواب في ٥ أيار/مايو ١٩٩٤، إلى حقيقة أن «الأمم المتحدة لم تظهر بعد القدرة على الاستجابة بطريقة فعالة في الحالات التي تكون مخاطر القتال فيها عالية ومستوى التعاون المحلي منخفضاً... إن موارد الأمم المتحدة أصبحت ضعيفة بسبب الزيادة الكبيرة في استخدام قوات حفظ السلم»[١٢١].

---

(١١٩) Speech by President Bill Clinton at the U.N. General Assembly on 27 September 1993, *Special Wireless File*, p. 8.

(١٢٠) Albright, «America and the League of Nations: Lessons for Today,» p. 5.

(١٢١) Statement by Madeline K. Albright to the House Sub-Committee on Appropriations for Foreign Operations, Export Financing and Related Programs, 5 May 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 58 (1994), p. 1.

ج - شروط الاشتراك الأمريكي في عمليات حفظ السلم

وبناء على ذلك، حرص المسؤولون الأمريكيون في تصريحاتهم على التأكيد على الشروط الواجب توافرها قبل الموافقة على إنشاء قوات حفظ سلم تابعة للأمم المتحدة، وقبل موافقة الولايات المتحدة على المشاركة في عمليات حفظ السلم. فقد ذكر كلينتون في خطابه أمام الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ أنه يجب على الأمم المتحدة أن يكون لديها اجابات محددة «لعدد من الأسئلة، وذلك قبل أن يتم التصويت على أية بعثة لحفظ السلم، وقبل أن تبدأ البعثة مهمتها. من ذلك مثلاً أسئلة تتعلق بحقيقة الخطر الذي يهدد السلام الدولي، ومدى وجود أهداف واضحة ومحددة للبعثة المقترحة، والوقت والتكاليف التي ستحتاجها». وقد أكد كلينتون «. . . أن الأمم المتحدة ببساطة لا يمكن أن تتورط في الصراعات الدولية كلها. فإذا ما طلب من الشعب الأمريكي أن يقول «نعم» لحفظ السلم، فإن الأمم المتحدة يجب أن تعرف متى تقول لا»[(١٢٢)]. وجاءت تصريحات كل من اولبرايت وأنتوني ليك في أكثر من مناسبة لتؤكد على هذا الموقف، حيث إن هناك إصراراً على ضرورة تقديم إجابات عن أسئلة تتعلق بعمليات حفظ السلم قبل القيام بها، وقبل أن تتورط القوات الأمريكية فيها، وهي أسئلة تتعلق بمدى تحقيق هذه العمليات للمصالح الأمريكية، والمخاطر التي تحيط بها، ونظامها ومدتها، والبدائل المتاحة لها. . . الخ[(١٢٣)].

د - شكل المشاركة الأمريكية في عمليات حفظ السلم

لم يتم التعرض صراحة في بيانات المسؤولين الرسميين لمدى مساهمة الولايات المتحدة في عمليات حفظ السلم وشكل هذه المساهمة إذا ما توافرت الشروط التي تم تحديدها في بياناتهم، إلا ما ورد على لسان دوغلاس بنيت (Douglas Bennet)، مساعد وزير الخارجية الأمريكي لشؤون المنظمات الدولية، في كلمته أمام المؤتمر القومي لرابطة الأمم المتحدة (UNA) في نيويورك في ٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٤، فقد ذكر أن الإدارة الأمريكية تعمل مع الكونغرس للوصول إلى اتفاق حول المنهج

---

(١٢٢) Speech by President Bill Clinton at the U.N. General Assembly on 27 September 1993, *Special Wireless File*, p. 8.

(١٢٣) انظر: Anthony Lake, «Yes to An American Role in Peacekeeping, but with Conditions,» *International Herald Tribune*, 7/2/1994, and Statement by Madeline K. Albright, to the Senate Armed Services Committee, 12 May 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 59 (1994), pp. 2-3.

الذي سيتبع بشأن المشاركة في عمليات حفظ السلم. ولكنه ذكر: «ولكن مساهمة الولايات المتحدة في معظم الأحوال ستكون في مجالات، مثل عمليات النقل والامداد والاتصالات والمعلومات، وليس المشاركة في عمليات قتال»[١٢٤].

وقد ذكر بنيت أنه «تحت أي ظروف لن نرسل أمريكيين إلى القتال في غياب قيادة قادرة، ولن يتم التنازل عن سلطة احتفاظ الرئيس الأمريكي بسلطة القيادة العليا على القوات الأمريكية»[١٢٥]. وقد أكد أنتوني ليك ذلك أيضاً حينما ذكر أنه «قد تكون هناك مناسبات يقرر فيها الرئيس الأمريكي أن مصلحتنا تقتضي وضع قوات أمريكية تحت قيادة أجنبية مؤقتة من دول في حلف الأطلسي مثلاً، ولكن الرئيس لن يتخلى أبداً عن سلطته الدستورية في قيادة القوات الأمريكية»[١٢٦]. وقد ذكر ليك: «إن هذه الإدارة ليس لديها النية لتحويل قوات إلى جيش دولي دائم، ولن تعين أو تحدد قوات منفصلة لحفظ السلم، ولكننا سوف نضمن أن تحصل قواتنا على تدريب ملائم لعمليات حفظ السلم»... «وإن الإدارة سوف تستمر في توسيع المشاورات بصفة منتظمة مع الكونغرس بشأن سياسة حفظ السلم، وسنناقش مع الكونغرس كيفية العمل معاً عندما يكون هناك احتمال لإرسال وحدات عسكرية أمريكية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم»[١٢٧].

وقد طالب كلينتون في خطابه أمام الجمعية العامة بضرورة تمويل عمليات حفظ السلم بطريقة عادلة، وضرورة تخفيض مساهمة الولايات المتحدة في نفقات هذه البعثات. وقد أكد أنتوني ليك ذلك أيضاً حينما طالب بتخفيض المساهمة الأمريكية في هذه النفقات إلى ٢٥ بالمئة بدلاً من ٣٠ بالمئة، وذكر ليك: «إننا سوف نضع تقسيماً جديداً للمسؤولية لعمليات حفظ السلم بين وزارة الخارجية ووزارة الدفاع، حيث سيكون لوزارة الدفاع الإدارة الأساسية وتولي المسؤولية المالية لهذه العمليات»[١٢٨].

---

(١٢٤) «The U.S. and the U.N. in the Global Era,» Address by Douglas Bennet, Assistant Secretary of State for International Organization Affairs to the UNA/U.S.A. National Convention, New York, 6 January 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 2 (1994), p. 7.

(١٢٥) المصدر نفسه، ص ٧.

(١٢٦) Lake, «Yes to An American Role in Peacekeeping, but with Conditions,» p. 7.

(١٢٧) المصدر نفسه.

(١٢٨) المصدر نفسه.

والخلاصة، يتضح من هذه التصريحات أن الولايات المتحدة ترى أن عمليات حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة هي إحدى الأدوات المتاحة للسياسة الأمريكية، وأن الولايات المتحدة هي التي ستقرر متى يمكن الاعتماد على هذه الأداة ووفقاً لشروط محددة، وأن مشاركتها ستقتصر على مجرد المساهمة بعمليات النقل والامدادات والاتصالات والمعلومات دون غيرها من أعمال القتال، مع عدم قبول فكرة وجود قوات دولية دائمة.

ومن الجدير بالملاحظة هنا هو أن هذا الموقف يتعارض مع ما ورد في نص المادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة بشأن تعهد الدول الأعضاء بوضع قوات مسلحة ومساعدات وتسهيلات تحت تصرف مجلس الأمن، وذلك وفقاً لاتفاقات خاصة، وهو الأمر الذي كانت الولايات المتحدة قد وافقت عليه عند صياغة الميثاق.

رابعاً: الولايات المتحدة وحفظ السلم: دراسات حالة

يتناول هذا الفصل دراسات حالة لبعض الصراعات التي تدخلت فيها الأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة، وذلك بغرض معرفة موقف الولايات المتحدة من هذه الصراعات، وبالتحديد موقفها من دور الولايات المتحدة فيها وكيفية استخدامها لهذا الدور. وسوف يتم التركيز على ثلاثة صراعات، هي: الصومال، والبوسنة، وهاييتي. وسوف نقوم بدراسة تطور هذه الصراعات من دون الدخول في التفاصيل الدقيقة لها، مركزين على الموقف الأمريكي في علاقته بالأمم المتحدة، وخصوصاً في ما يتعلق بالتدخل العسكري في هذه الصراعات. والغرض من ذلك هو استخلاص استنتاجات عامة بشأن الموقف الأمريكي من دور المنظمة الدولية في هذا المجال، ودلالة ذلك في المستقبل بالنسبة إلى صراعات أخرى.

١ ـ الصومال

كانت عملية حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة (UNOSOM I) التي تمت الموافقة عليها في نيسان/ابريل ١٩٩٢ لمراقبة وقف اطلاق النار وحماية امدادات المساعدات الإنسانية قد أخفقت في أداء مهمتها. وإزاء ذلك دعت وزارة الخارجية الأمريكية في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢ إلى إرسال قوة عسكرية تابعة للأمم المتحدة ـ تضم قوات أمريكية ـ لتوزيع المساعدات الإنسانية مباشرة في الصومال. وقد اقترح البنتاغون أن تقود الولايات المتحدة تحالفاً خارج الأمم المتحدة لتوزيع المساعدات على أن تحل الأمم المتحدة محل القوات الأمريكية بعد فترة قصيرة من الوقت. وفي ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر وافق الرئيس بوش على هذا الموقف بشرط

موافقة السكرتير العام للأمم المتحدة. ووفقاً لهذه الخطة، كانت الولايات المتحدة على استعداد لإرسال قوة من ٢٥,٠٠٠ أمريكي و١٠,٥٠٠ من دول أخرى لتأمين الموانئ والمطارات ومراكز توزيع المعونة في وسط الصومال وجنوبه. وكان الغرض من البعثة هو تحقيق استقرار الموقف العسكري إلى الحد الضروري لتجنب المجاعة، وكانت الولايات المتحدة حينئذ تتوقع تسليم المهمة إلى الأمم المتحدة بعد ثلاثة أو أربعة أشهر(١٢٩). وقد تبنّى مجلس الأمن الخطة الأمريكية في قراره رقم (٧٩٤) في ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢. ودخلت القوات الأمريكية الصومال في ٩كانون الأول/ديسمبر، وفي اليوم نفسه طالب السكرتير العام للأمم المتحدة أن يمتد عمل قوات التحالف ليشمل نزع سلاح الفرق الصومالية المتحاربة كلها، وإقامة إدارة مدنية في البلاد، والبدء بتدريب البوليس المدني، إلا أن الإدارة الأمريكية رفضت هذا الاقتراح، وفي ٢٢ كانون الأول/ديسمبر أكد ايغلبرغر وزير الدفاع الأمريكي أن الولايات المتحدة ترى أن مهمتها محدودة، وأنها ترغب في التعاون مع سكرتارية الأمم المتحدة لتسهيل عملية التسليم إلى قوات الأمم المتحدة (UNOSOM II)، وبعد أن يتم ذلك، فإن الولايات المتحدة على استعداد لأن تقدم مساعداتها في مجالات النقل والامداد والاتصالات. وفي منتصف آذار/مارس ١٩٩٣ بدأت القوات الأمريكية بالانسحاب لتحل محلها قوات من دول أخرى بحسب الخطة المتفق عليها.

ومع وصول كلينتون إلى الرئاسة، استمر العمل وفقاً للخطة، ومنذ البداية عملت الإدارة الجديدة على الضغط على الأمم المتحدة لتسليم المهمة إلى الأمم المتحدة بحسب الخطة الأصلية، على رغم أن البعض في الإدارة الأمريكية قد اقترح الإبقاء على وجود أساسي أمريكي في مجال النقل والاتصالات، على أساس أنه كانت هناك شكوك حول قدرة الأمم المتحدة على تولي المهمة.

وفي أواخر شباط/فبراير ١٩٩٣، قادت تطورات القتال بين الفرق الصومالية والقوة الدولية بعض المسؤولين الأمريكيين إلى الاعتقاد بأن الأمر يحتاج إلى الإبقاء على فرقة أمريكية أكبر للمساعدة في مهمة الأمم المتحدة، وكانت هذه هي العلامات والمؤشرات الأولى على حدوث تغير في الخطة الأصلية التي كانت تتوقع الانتهاء من المهمة خلال ثلاثة أو أربعة أشهر. على أن التغير الحقيقي قد حدث في ٢٦ آذار/مارس عندما تبنّى مجلس الأمن القرار رقم (٨١٤) ـ بموافقة الولايات

(١٢٩) Holmes, «A Critique of the United Nations,» p. 331.

المتحدة بالطبع ـ الذي يدعو الممثل الخاص للسكرتير العام للأمم المتحدة إلى أن «يتولى مسؤولية إقامة وتدعيم بيئة آمنة في الصومال» (Secure Environment)، كذلك طالب القرار من السكرتير العام أن يسعى إلى العمل من أجل «إعادة بناء المؤسسات السياسية وإعادة بناء اقتصاد الصومال»[(١٣٠)]. وعلقت مادلين أولبرايت، المندوبة الدائمة للولايات المتحدة في الأمم المتحدة، التي تحمست لهذا القرار «بأنه يمثل عملاً غير مسبوق يهدف إلى إعادة بناء دولة بأكملها»، وأعلنت الإدارة الأمريكية أنها ستبقي على قوة أمريكية للنقل والامداد والاتصالات قوامها ٨,٠٠٠ شخص إلى جانب قوة تدخل سريع قوامها ١,٠٠٠ شخص، وهو ما يعد تغيراً أساسياً عن الخطة الأصلية للانسحاب التام، وقد تم ذلك التطور من دون التشاور مع الكونغرس الأمريكي. وتم تأجيل التسليم الفعلي للمهمة إلى قوات الأمم المتحدة (UNOSOM II) إلى ٤ أيار/مايو ١٩٩٣[(١٣١)]. وبعد ذلك بأسابيع انفجرت أعمال العنف مرة أخرى في مقديشو ومناطق أخرى. وفي حزيران/يونيو هاجمت قوات صومالية، يعتقد أنها بقيادة عيديد، قوات الأمم المتحدة (UNOSOM II) وقتلت ٢٣ باكستانياً، واتخذ مجلس الأمن قراره رقم (٨٣٧) في ٦ حزيران/يونيو الذي يدعو إلى القبض على عيديد وغيره من المسؤولين عن الهجوم، وقامت القوات الأمريكية بضرب مواقع يعتقد أنها تابعة لأتباع عيديد، الأمر الذي أثار رد فعل غاضباً من قطاعات الشعب الصومالي، وخصوصاً بسبب تعرض المدنيين للقتل، وزادت الولايات المتحدة من قواتها في الصومال[(١٣٢)].

ومن المهم أن نشير هنا إلى أن قراري مجلس الأمن الآخرين: (القرار (٨١٤) والقرار (٨٣٧)) قد مثّلا تحولاً أساسياً في السياسة الأمريكية لإدارة كلينتون. فإلى جانب الالتزام الأمريكي بلغة القرار الأول الغامضة بخصوص «بناء الأمة»، فإنها، ومن خلال الأدميرال الأمريكي جوناثان هاو، الممثل الخاص الجديد للسكرتير العام للأمم المتحدة ـ والمعروف بتحمسه للانتقام من الجنرال عيديد ـ قد دفعت بالأمم المتحدة إلى أن تنحاز في الصراع بين الفرق الصومالية ضد عيديد انتقاماً منه للغارة على قوة حفظ السلم الباكستانية، وهكذا أصبحت قوات الأمم المتحدة فريقاً آخر من الفرق الصومالية المسلحة المتورطة في القتال[(١٣٣)]. وتم الاصرار على الاستمرار

---

(١٣٠) John R. Bolton, «Wrong Turn in Somalia,» *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 1 (January-February 1994), pp. 57-59.

(١٣١) المصدر نفسه، ص ٦٢.

(١٣٢) Weinrod, «The U.S. Role in Peacekeeping-Related Activities,» p. 151.

(١٣٣) Bolton, Ibid., p. 63.

في «بناء الأمة»، واستمرت العمليات العسكرية في الصيف، وكانت توجه ضد المدنيين، الأمر الذي أثار انتقادات الكونغرس، خصوصاً مع تزايد الخسائر في القوات الأمريكية. وعلى رغم ذلك تمسكت الإدارة الأمريكية بموقفها، ودفعت مجلس الأمن إلى تبنّي القرار رقم (٨٦٥) في ٢٢ أيلول/سبتمبر، والذي ورط وجود الأمم المتحدة في عملية «بناء الأمة» في الصومال حتى عام ١٩٩٥ على الأقل، حيث أكد القرار «الاستمرار في عملية المصالحة الوطنية والتسوية السياسية»، وأكد أن الأولوية الأولى لقوات الأمم المتحدة هي المساعدة في تحقيق المصالحة الوطنية وتشجيع إعادة بناء المؤسسات الوطنية والإقليمية والإدارة المدنية في الدول كلها» كما هو محدد في القرار الأصلي لبناء الأمة ـ أي القرار رقم (٨١٤)[١٣٤]. وبعد ذلك بثلاثة أيام ضربت ميليشيات صومالية طائرة هليكوبتر أمريكية وقتلت ثلاثة أمريكيين، وقد حدثت هذه التطورات وسط حالة من الارتباك في الإدارة الأمريكية انتهت بتحديد الرئيس كلينتون تصوره لسياسات حفظ السلم للأمم المتحدة في خطابه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣. وزاد القلق في الإدارة الأمريكية التي أعلنت في أكثر من مناسبة أنها تعيد النظر في التزامها بالعمل متعدد الأطراف وشروط المساهمة فيه[١٣٥]. ثم كان حادث ٣ تشرين الأول/اكتوبر الذي قتل فيه ١٧ أمريكياً، وأصيب آخرون في قتال عنيف في مقديشو، مما أثار الكونغرس، وأخفقت الإدارة الأمريكية في الدفاع عن نفسها أمامه، وقررت مضاعفة الوجود العسكري الأمريكي في الصومال وعلى الشواطئ تمهيداً للانسحاب التام الذي أعلنت أنه سيتم في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٤، من دون أن يتم تحقيق الهدف الذي تمسكت به، وذلك بعد عام من تاريخ الانسحاب المحدد للقوات الأمريكية وفقاً للخطة الأصلية للتدخل[١٣٦].

لقد أوضحت تجربة التدخل في الصومال، التخبط في سياسة إدارة كليتون، وعدم وضوح الرؤية، وبالذات في ما يتعلق بقضايا الديمقراطية وحفظ السلم. لقد دفعت بالأمم المتحدة إلى أن تقوم قواتها بدور فرض السلم (Peace Enforcement)، وليس مجرد القيام بالدور التقليدي لحفظ السلم، وأخفقت في

(١٣٤) المصدر نفسه، ص ٦٤ ـ ٦٥.

(١٣٥) Szamuely, «Clinton's Clumsy Encounter with the World,» p. 387.

وانظر بيانات المسؤولين الأمريكيين في هذا الخصوص والتي وردت في: «ثالثاً: التصور الأمريكي للأمم المتحدة بعد الحرب الباردة،» ص ٥٢ من هذا الكتاب.

(١٣٦) Bolton, Ibid., p. 65, and «The Somali Spectre,» *Economist* (1 October 1994), p. 20.

القيام بهذه المهمة، الأمر الذي أثار التساؤلات حول قدرة الأمم المتحدة على القيام بأعمال فرض السلم.

وقد توالت بعد ذلك تصريحات المسؤولين الرسميين عن عمليات حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة والشروط الواجب توافرها قبل الموافقة على ارسال القوات إلى مناطق الصراع المختلفة ومشاركة الولايات المتحدة فيها كما سبق وفصلنا. وكانت التطورات الخاصة بأزمة الصومال قد أثرت في الموقف الأمريكي من أزمات أخرى، وذلك في ما يتعلق بدور الأمم المتحدة وحفظ السلم. وقد اتضح ذلك على وجه الخصوص في حالة رواندا. فقد أصرّت الإدارة الأمريكية على أن يكون تحرك مجلس الأمن تجاه الأزمة في حدود متواضعة، وأوضحت أنها تنوي أن تطبق شروطها الجديدة لعمليات حفظ السلم على عمليات حفظ السلم كلها، وليس فقط تلك التي تلعب فيها الولايات المتحدة دوراً أساسياً، بحيث يكون هناك قدر أكبر من التخطيط قبل إرسال قوات حفظ السلم على نطاق كامل. وقد أكدت مادلين أولبرايت، المندوبة الأمريكية لدى الأمم المتحدة، ذلك أمام لجنة فرعية تابعة للجنة الشؤون الخارجية في مجلس النواب، حيث ذكرت أن الموقف في رواندا يمثل أول اختبار لـ «التوجيه الرئاسي رقم ٢٥» الذي أصدره الرئيس كلينتون في أوائل هذا الشهر، ويدعو إلى مزيد من الحذر والتعقل الأمريكيين في مجال حفظ السلم. وبناء على ذلك، كان هناك الرفض الأمريكي الصريح للاقتراح الخاص بإرسال قوات تابعة للأمم المتحدة قوامها ٥,٥٠٠ جندي إلى رواندا، ووافقت في مجلس الأمن على أن يتم إرسال قوة غانية من ٨٥٠ جندياً إلى مطار كيغالي، ونقل ١٥٠ مراقباً تابعاً للأمم المتحدة إلى أقاليم بعيدة. وفي شهادتها أمام الكونغرس الأمريكي، أكدت مادلين أولبرايت أنه يتعين على السكرتير العام للأمم المتحدة ـ قبل الموافقة على إرسال قوات ـ أن يحصل على تعهدات من الدول التي تساهم بقوات، وأن يقدر رد فعل الفرق المتحاربة في رواندا، وأن يحدد الدور الذي يمكن أن تقوم به قوات الأمم المتحدة وكيف يمكن أن يتم سحبها (عموماً كانت الولايات المتحدة تفضل أن يتم نشر قوات على حدود رواندا الجنوبية والغربية أولاً، حيث تحيط بالمدنيين مخاطر كبيرة، ثم يتم تحرك القوات إلى العاصمة)[١٣٧].

---

(١٣٧) انظر: Douglas Jehl, in: *New York Times*, 19/5/1994, and Paul Lewis, «U.S. Offers Own Plan for Rawanda after Calling UN's Over-ambitious,» *International Herald Tribune*, 13/5/1994.

٢ ـ البوسنة

كانت سياسة إدارة الرئيس بوش قد اتسمت بالحذر الشديد تجاه أزمة البوسنة، فلم تلزم نفسها بأية التزامات بشأن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم هناك. وكان ذلك يرجع إلى اعتقاد إدارة بوش بعدم وجود مصالح أمريكية مهددة تستدعي التدخل الأمريكي، فضلاً عن أن احتمالات النجاح للقيام بدور عسكري كانت ضعيفة جداً[١٣٨]. هذا وكانت الولايات المتحدة قد اعترفت بالبوسنة في ٧نيسان/ ابريل ١٩٩٢، وحثت السكرتير العام للمنظمة الدولية في ٣٠ أيار/ مايو ١٩٩٢ على التصعيد من ضغوطه من خلال العقوبات الاقتصادية ضد صربيا والجبل الأسود لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم (٧٥٢) الذي يطالب بإنهاء التدخل الخارجي من جانب الصرب والكروات في البوسنة، وبإنهاء عمليات التطهير العرقي وعدم التدخل في عمليات الإغاثة الإنسانية. وفي ١٣ آب/ أغسطس حثت الولايات المتحدة على تبنّي قرار مجلس الأمن رقم (٧٧٠) الذي يدعو إلى التنسيق مع الأمم المتحدة من أجل تسهيل وصول المساعدات الإنسانية، والذي بمقتضاه وافقت فرنسا وبريطانيا واسبانيا وكندا على المساهمة في قوات للأمم المتحدة للمساعدة على ضمان وصول المساعدات الإنسانية. وفي ١٩ تشرين الأول/ اكتوبر تم اتخاذ قرار رقم (٧٨١) الخاص بفرض حظر جوي على البوسنة[١٣٩]. وتم اتخاذ القرار رقم (٧٨٧) في ١٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٢ الخاص بتعزيز مراقبة الحظر وتشديد العقوبات على صربيا لإجبارها على وقف الحرب في البوسنة[١٤٠].

وكان الرئيس كلينتون قد انتقد سياسة إدارة بوش بخصوص البوسنة، وذلك في حملة انتخابات الرئاسة الأمريكية عام ١٩٩٢، ثم أكدت تصريحات المسؤولين في الإدارة الجديدة في الشهور الأولى لها على أنها سوف تتخذ موقفاً حاسماً تجاه الأزمة. ففي البداية، تكرر في بيانات المسؤولين الرسميين أن للولايات المتحدة مصالح في صراع البلقان. ففي شباط/ فبراير ١٩٩٣، ذكر وارن كريستوفر، وزير الخارجية الأمريكي، أن كيفية رد الفعل الأمريكي في البوسنة ستكون بمثابة اختبار

---

(١٣٨) Holmes, «A Critique of the United Nations,» p. 335.

(١٣٩) James B. Steinberg, «International Involvement in the Yugoslavia Conflict,» in: Lori Fisler Damrosch, ed., *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* (New York: Council on Foreign Relations Press, °1993), pp. 42-46.

(١٤٠) عماد جاد، «أبعاد الصراع في البوسنة ـ الهرسك،» **السياسة الدولية**، السنة ٢٩، العدد ١١٣ (تموز/ يوليو ١٩٩٣)، ص ٢١٠.

«لمدى الالتزام الأمريكي بدعم الديمقراطية»(١٤١). غير أنه سرعان ما اتضحت صعوبة تجميع الولايات المتحدة دول أوروبا للنظر في احتمال استخدام القوة العسكرية في هذا الصراع(١٤٢).

وقد اقترحت الولايات المتحدة في اجتماع لحلف الأطلسي في ١٢ آب/ أغسطس احتمالات القيام بعمل عسكري ضد القوات الصربية التي تحاصر سراييفو، وهو الاقتراح الذي قوبل بمقاومة قيادة القوات الدولية في البوسنة، وكذلك روسيا(١٤٣).

وفي أعقاب تزايد حدة القتال في البوسنة، أعلن وزير الخارجية الأمريكي وارن كريستوفر في ٩ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٤ أن حلف الأطلسي يجري استعدادات لشن غارات ضد مدفعية الصرب حول سراييفو. وفي اليوم التالي، دعا الرئيس كلينتون حلف الأطلسي إلى الاستعداد للتحرك عسكرياً إذا لم يتحسن الوضع في سراييفو. وفي أعقاب اجتماعات الحلف في بروكسل في ١١ كانون الثاني/ يناير سحب الرئيس الأمريكي دعوته إلى الحلف بالاستعداد العسكري مفضلاً العمل على تشجيع التسوية السياسية، معللاً ذلك بعدم وجود رأي عام داخل الحلف يؤيد العمل العسكري في البوسنة. واستمر الوضع كذلك إلى أن وقعت المجزرة في سوق سراييفو في ٥ شباط/ فبراير التي أدت إلى مقتل ٦٠ شخصاً وإصابة المئات. ففي اليوم التالي، دعا الرئيس الأمريكي إلى اجتماع طارئ لكبار مستشاريه لبحث كيفية التعامل مع الأزمة، وأبلغ السكرتير العام للأمم المتحدة أنه طلب من حلف الأطلسي اتخاذ قرار بالقصف الجوي ضد مواقع الأطراف المسؤولة عن المجزرة. وأسفرت اجتماعات حلف الأطلسي عن توجيه إنذار إلى الصرب في ٩ شباط/ فبراير بوجوب سحب أسلحتهم الثقيلة كلها من محيط العاصمة سراييفو في مهلة مدتها عشرة أيام وإلا تعرضوا للقصف الجوي، الأمر الذي أثار روسيا التي قامت بنشر نحو ٨٠٠ جندي من قواتها على تلال سراييفو. ومع هذا التحرك الروسي، ومع إقدام الصرب على سحب مدفعيتهم الثقيلة، عاد الرئيس كلينتون ليعلن في ٢١ شباط/ فبراير «أن صرب البوسنة يتقيدون بشكل فعلي بمضمون إنذار الحلف»، وأكد أن «أي انتهاك لذلك سيواجه برد غربي أكيد وسريع». كذلك

---

(١٤١) *New York Times*, 8/4/1993.

(١٤٢) Szamuely, «Clinton's Clumsy Encounter with the World,» p. 384.

(١٤٣) عماد جاد، «البوسنة: ضغوط عسكرية لفرض التقسيم،» **السياسة الدولية**، السنة ٢٩، العدد ١١٤ (تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٩٣)، ص ١٨٢.

يلاحظ أن الإدارة الأمريكية أعلنت لأول مرة عن استعدادها لتقسيم البوسنة إلى ثلاثة أقاليم (على رغم رفضها ذلك من قبل) واستعدادها لأن ترسل قوات أمريكية ضمن قوات حفظ السلم لفرض تنفيذ الاتفاق(١٤٤).

وعندما اتجه صرب البوسنة إلى تكثيف غاراتهم على مدينة غورازدي التي تقطنها أغلبية مسلمة، أعطى السكرتير العام للأمم المتحدة تعليماته في ٩ نيسان/ ابريل ١٩٩٤، إلى قوة الحماية الدولية التابعة للأمم المتحدة لاستعمال كل الوسائل المتاحة لحمل القوات الصربية على الانسحاب من المواقع التي احتلتها في نهاية شهر آذار/مارس. وعندما أصرت قوات صرب البوسنة على اقتحام المدينة، شنّت قوات حلف الأطلسي في ١٠ نيسان/ابريل غارات على مواقع المدفعية الصربية حول المدينة، وهو الأمر الذي دفع روسيا والصين إلى معارضة استخدام القوة ضد الصرب، وأكدتا على ضرورة الحصول على موافقة مجلس الأمن قبل اللجوء إلى مثل هذه الخطوة. وكان حلف الأطلسي قد أعطى مهلة للصرب للانسحاب الى مسافة ٢٠ كيلومتراً عن غورازدي حتى ٢٧ نيسان/ ابريل، وعند حلول موعد انتهاء المهلة أعلنت مصادر الأمم المتحدة في البوسنة أن الصرب انصاعوا بصورة تامة للانسحاب وأن الضربات الجوية لم تعد ضرورية(١٤٥).

ويلاحظ من خلال هذا العرض السريع للتطورات في البوسنة، والموقف الأمريكي منها، أن الولايات المتحدة لم تكن متحمسة أبداً للتورط عسكرياً في الصراع هناك، سواء بطريقة منفردة أو من خلال حلف الأطلسي، أو من خلال الأمم المتحدة. فقد ذكرت مادلين أولبرايت في كلمتها أمام النادي القومي للصحافة في ١٤ تموز/يوليو ١٩٩٤، وكذلك في بيانها أمام لجنة مجلس الشيوخ للقوات المسلحة في ١٢ أيار/مايو ١٩٩٤(١٤٦) أن الإدارة الأمريكية لا تعتقد أن

---

(١٤٤) Szamuely, Ibid., p. 385.

انظر أيضاً: عماد جاد، «الصراع في البوسنة: تجاوز حسابات الأطراف المباشرين،» السياسة الدولية، السنة ٣٠، العدد ١١٦ (نيسان/ابريل ١٩٩٤)، ص ٢١٧.

(١٤٥) Szamuely, Ibid., p. 386, and *Washington Post*, 25/2/1994.

انظر أيضاً: عماد جاد، «البوسنة: أوهام المراهنة على الحسم العسكري،» السياسة الدولية، السنة ٣٠، العدد ١١٧ (تموز/يوليو ١٩٩٤)، ص ٢٣٢.

(١٤٦) Address by Madeline K. Albright to the National Press Club, 14 July 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 98 (1994), p. 5, and Statement by Madeline K. Albright, to the Senate Armed Services Committee, 12 May 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 59 (1994), p. 6.

المصالح الأمريكية تبرر إرسال قوات أمريكية إلى البوسنة. وحددت أولبرايت الشكل الذي اتخذته المساهمة الأمريكية في الصراع هناك على أنه يتمثل في إمدادات جوية بمساعدات إنسانية للبوسنة، وفرض عقوبات على صربيا، وفرض حظر جوي على البوسنة والانذارات بقصف جوي لقوات الصرب. وكان كل من الحظر الجوي والانذارات بالقصف الجوي يتم من خلال حلف الأطلسي. وقد ذكر وارن كريستوفر صراحة أن الولايات المتحدة غير مستعدة لإرسال قوات أمريكية إلى البوسنة، وأنها ستكون «على استعداد للمشاركة مع حلف الأطلسي في تنفيذ تسوية للصراع في البوسنة، وذلك بشرط التوصل إلى اتفاق بين الأطراف كلها، وأن يتوفر حسن النية لتنفيذ هذا الاتفاق»[١٤٧].

وهكذا كان رد الفعل الأمريكي للأزمة في البوسنة، وذلك على الرغم من التصريحات الرسمية التي كانت تؤكد ضرورة اتخاذ موقف حاسم منها. فقد ذكر أنتوني ليك، مستشار الرئيس الأمريكي لشؤون الأمن القومي مثلاً «أن الصراع في البوسنة يستحق الاهتمام. فهو مأساة إنسانية ضخمة، تدفعها بربرية إثنية، كما أنها نتجت من عدوان ضد دولة مستقلة، وتوجد بالقرب من الديمقراطيات التي تطورت في أوروبا، ويمكن بسهولة أن تتفجر إلى صراع بلقاني أوسع»[١٤٨]. كذلك ذكرت أولبرايت: «أن الولايات المتحدة لها مصلحة أساسية في مستقبل البوسنة. إن انفجاراً أوسع هناك يمكن أن يهدد أمريكا استراتيجياً نظراً إلى تأثيره في الديمقراطية في شرق أوروبا، فضلاً عن أنه يؤثر في علاقاتنا في حلف الأطلسي وفي علاقاتنا مع روسيا. كما أن لدينا مصلحة إنسانية في معارضة العنف الهمجي الذي يشمل أعمال إبادة الجنس»[١٤٩]. كذلك أكد كريستوفر أن «سياسة الولايات المتحدة تجاه البوسنة تستجيب لمصلحتنا الاستراتيجية في منع الصراع من أن ينتشر إلى دول مجاورة، إلى جانب مصلحتنا الإنسانية في المساعدة على تخفيف معاناة شعب البوسنة»[١٥٠]. ومن الواضح أن الولايات المتحدة ترفض التدخل عسكرياً بأية صورة في الصراع في البوسنة، حيث لا توجد مصلحة حيوية

---

(١٤٧) Christopher, «American Foreign Policy: The Strategic Priorities,» p. 167.

(١٤٨) Lake's Address to the Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies in Washington, 21 September 1993, in: *The Wireless File* (22 September 1993), p. 17.

(١٤٩) Address by Madeline K. Albright to the National Press Club, 14 July 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 98 (1994), p. 5.

(١٥٠) Christopher, «American Foreign Policy: The Strategic Priorities,» p. 166.

لها تحتم المخاطرة بمثل هذا التدخل(١٥١)، بل إن التدخل الأمريكي قد يترتب عليه نتائج أسوأ من تلك المترتبة على استمرار عدم التحرك. ويصدق ذلك بالذات في حالة تدخل قوات أمريكية، وينطبق أيضاً في حالة استخدام القوة الجوية، خصوصاً إذا كان الهدف من القصف الجوي هو إحراز وتحقيق نتائج معينة، وليس مجرد عقاب الصرب، ذلك لأنه في حالة الاخفاق في تحقيق هذه النتائج سيكون على الولايات المتحدة، إما التورط في حرب طويلة من دون نتيجة مؤكدة، أو السعي إلى فك الاشتباك وفقدان المصداقية(١٥٢)، هذا إلى جانب المشاكل التي يثيرها التدخل العسكري على مستوى العلاقات مع الدول الأوروبية، وكذلك تأثيره في العلاقات مع روسيا(١٥٣)، فضلاً عن الخوف من إثارة الرأي العام الأمريكي وتحويل الموارد الأمريكية عن الأولويات الداخلية(١٥٤).

٣ ـ هاييتي

عندما تمت الإطاحة برئيس هاييتي المنتخب، القس جون برتراند اريستيد، في ٣٠ أيلول/ سبتمبر ١٩٩١ كان الموقف الأمريكي هو إدانة الانقلاب الذي اعتبر «تهديداً للأمن الأمريكي، ووصمة على طريق تحول الإقليم من الدكتاتورية إلى الديمقراطية منذ الثمانينيات». وطالب الرئيس بوش بوقف أعمال العنف وإعادة الديمقراطية إلى هاييتي مهدداً بأن الانقلاب لن يستمر(١٥٥). كذلك هدد وزير الخارجية الأمريكي جيمس بيكر بأن الإطاحة بأريستيد «لا يمكن ولا يجب أن يسمح باستمرارها». وقد وافق وزراء خارجية الإقليم ـ الذين كانوا قد توصلوا قبل ذلك بأربعة أشهر إلى اتفاق رسمي غير مسبوق للدفاع عن الديمقراطية في نصف الكرة الغربي ـ على فرض حظر واسع النطاق ضد هاييتي إلى أن يتم إعادة

---

(١٥١) Holmes, «A Critique of the United Nations,» p. 335.

(١٥٢) Wolfowitz, «Clinton's First Year,» p. 33.

(١٥٣) Anthony Hartley, «The Clinton Approach: Idealism with Prudence,» *World Today* (February 1993), p. 28.

(١٥٤) Leslie H. Gelb, «A Different World Challenges a Different Presidency,» *International Herald Tribune*, 8/3/1994.

وحول موقف الرأي العام الأمريكي من التدخل في البوسنة، انظر: Andrew Kohut and Robert C. Toth, «Arms and People,» *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 6 (November-December 1994), pp. 53-55.

(١٥٥) Anthony Lewis, «A Good Dose of Decisiveness for U.S. Foreign Policy,» *New York Times*, 20/9/[1994].

الحكم الدستوري إلى البلاد، إلا أن الحظر لم يسفر عن أي تحرك سياسي كبير في اتجاه تسوية الأزمة[١٥٦]. ولم تستطع إدارة بوش ـ على رغم تعبيرها عن تعاطفها ومساندتها لاريستيد ـ اتخاذ أي تحرك حاسم، وبدا أنها قد استبعدت استخدام القوة العسكرية الأمريكية لإسقاط النظام العسكري في هاييتي. كذلك قامت الإدارة بإعادة عدد كبير من اللاجئين الذين لجأوا إليها في القوارب، وبدأت إدارة بوش في إبعاد نفسها بعض الشيء عن أريستيد في أوائل تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩١ عندما زادت الانتقادات الموجهة ضده[١٥٧].

ومن الجدير بالاشارة أنه رغم تأييد زعماء منظمة الدول الأمريكية فكرة تكوين بعثة متعددة الجنسيات لمراقبة حقوق الإنسان وضمان مناخ أكثر أمناً في هاييتي، إلا أنهم كانوا يخشون من أن أي تدخل مسلح أو قوات لحفظ السلم قد تجر المنظمة إلى عمل عسكري مطول وغير شعبي ومكلف ويكرر تجربة دور البحرية الأمريكية في هاييتي من عام ١٩١٥ إلى عام ١٩٣٤[١٥٨].

وفي حملة انتخابات الرئاسة الأمريكية، انتقد كلينتون سياسة بوش تجاه هاييتي، وإعادته للاجئيها، ووعد بإعادة الحكومة الشرعية إليها، خصوصاً أن قضية الديمقراطية وحقوق الإنسان كانت تحتل مكاناً مهماً في أولويات كلينتون.

وعموماً، يمكن القول إن اهتمام الولايات المتحدة بهاييتي يرتبط باهتمامها بموضوع الديمقراطية في نصف الكرة الغربي بصفة عامة، وبوضع هاييتي بصفة خاصة. فالولايات المتحدة لها مصلحة في دعم الديمقراطية في نصف الكرة الغربي بصفة عامة، حيث إن هذا من شأنه تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي في المنطقة، ويؤدي بدوره إلى خدمة المصالح التجارية الأمريكية فيها، فضلاً عن مصلحتها في حماية حدودها.

وفي هذا الصدد ذكر الرئيس كلينتون في خطاب له في ١٥ أيلول/ سبتمبر عندما أعلن تمسكه بإعادة اريستيد إلى السلطة: «إن التاريخ قد علمنا أن المحافظة على الديمقراطية في نصف الكرة الخاص بنا يقوّي من أمن الولايات المتحدة ورخائها. فالديمقراطية سوف تحافظ على السلام والاستقرار في إقليمنا، وتخلق

---

(١٥٦) Pamela Constable, «Dateline Haiti: Caribbean Stalemate,» *Foreign Policy*, no. 89 (Winter 1992-1993), p. 183.

(١٥٧) *Washington Times*, 25/10/1993.

(١٥٨) Constable, Ibid., p. 189.

الأسواق الحرة والفرص الاقتصادية، وتصنع شركاء تجاريين أقوياء يمكن الاعتماد عليهم ويستطيعون إتاحة الفرص لشعوبهم لتشجيعهم على البقاء في دولهم وبناء مستقبلهم»[(١٥٩)].

وبالنسبة إلى هاييتي بالذات، فإن اهتمام الولايات المتحدة بها يرجع إلى أن استمرار الانقلاب العسكري الذي تجاهل الانتخابات الديمقراطية كان معناه السماح لـ ٧,٠٠٠ من العسكريين هناك بتحدي الرأي العام الجماعي لـ ٣٤ دولة، الأمر الذي يمثل سابقة خطيرة يمكن أن تشجع مثل هذه العناصر في المؤسسات العسكرية الكبيرة في القارة. وتزداد خطورة الموقف لأن هذا الانقلاب قد تم في دولة قريبة جغرافياً من الولايات المتحدة (تبعد حوالى ١,٠٠٠ ميل فقط عن ميامي)، وبدأت آثارها تتضح في تدفق اللاجئين من هاييتي إليها[(١٦٠)]. وقد بدأ كلينتون رئاسته بالتأكيد على ضرورة عودة اريستيد إلى هاييتي، وقام مجلس الأمن باتخاذ القرار رقم (٨٤١) في ١٦ حزيران/يونيو ١٩٩٣ الذي ينص على فرض عقوبات غير عسكرية على هاييتي. وقد بادرت الإدارة الأمريكية بالتلويح بالتدخل العسكري في هاييتي، وفي الوقت نفسه، حاولت التوصل إلى اتفاق بين طرفي الصراع. وتم التوصل إلى اتفاق في ٣ تموز/يوليو ١٩٩٣ في غوفرنرز أيلاند، وذلك تحت رعاية الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية، ويقضي الاتفاق بقبول الرئيس أريستيد منح العفو العام عن قادة الانقلاب، وتحدد ٣٠ تشرين الأول/ اكتوبر موعداً لعودة أريستيد، وأن يقوم أريستيد بتعيين رئيس للوزارة، وقائد جديد للقوات المسلحة، ورئيس جديد لجهاز الشرطة، ولكن الاتفاق لم ينفذ، وكان الخلاف أساساً حول قضية العفو عن قادة الانقلاب.

وفي ١١ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣ وبمقتضى اتفاق تموز/يوليو، وصلت إلى شواطئ هاييتي قوة بحرية أمريكية ـ كندية في عملية تحت إشراف الأمم المتحدة مكلفة بتدريب قوات للأمن في هاييتي استعداداً لعودة أريستيد. غير أن القوة اضطرت إلى التراجع أمام المظاهرات التي قوبلت بها في الميناء[(١٦١)]. وإزاء هذه

---

(١٥٩) Tony Smith, «In Defense of Intervention,» *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 6 (November-December 1994), p. 42.

(١٦٠) Constable, Ibid., pp. 176-177, and *Christian Science Monitor*, 29/10/1993.

(١٦١) Szamuely, «Clinton's Clumsy Encounter with the World,» pp. 389-390; *New York Times*, 20/9/1994, and

وكالة أنباء الشرق الأوسط، ١٢/ ١٠/ ١٩٩٣.

التطورات لجأت الإدارة الأمريكية إلى بذل مزيد من الضغوط على هاييتي، فلجأت إلى الساحة الدولية لفرض عقوبات اقتصادية صارمة عليها. فتم فرض حصار بحري عليها بمقتضى قراري مجلس الأمن رقمي (٨٧٣) و(٨٧٥) في ١٣ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣. وكانت الإدارة الأمريكية تحاول قدر الامكان عدم اللجوء إلى التدخل العسكري وبخاصة بعد ما عانته في الصومال[١٦٢]. وظلت السياسة الأمريكية تتسم بالتردد تجاه هاييتي، وبدأت فكرة الغزو العسكري تظهر في الأفق في صيف ١٩٩٤. وتم ارسال ٤ وحدات بحرية و٢,٠٠٠ جندي من البحرية، بحجة أن التدهور مستمر في هاييتي والوضع يهدد سلامة الرعايا الأمريكيين هناك. وكانت واشنطن تأمل آنذاك في أن تبدأ بالغزو، ثم بعد رحيل العسكريين من هاييتي تتولى قوات تابعة للأمم المتحدة عملية الانتقال إلى نظام مدني. وقررت الإدارة الأمريكية عدم القيام بعملية الغزو هذه إلا بعد أن تضمن موافقة الأمم المتحدة على هذه القوة[١٦٣]. وقد ذكرت مادلين أولبرايت «أن الولايات المتحدة تعمل على الحصول على تأييد في الأمم المتحدة من أجل قوة حفظ سلم تابعة للأمم المتحدة يتم نشرها في هاييتي بعد أن يتخلى العسكريون عن السلطة، وان هذه القوة سوف تساعد على إفساح الطريق لإعادة رئيس هاييتي المنتخب وضمان النظام العام وإجراء انتخابات، وان الولايات المتحدة مستعدة للمشاركة في هذه القوة وقيادتها»[١٦٤].

وفي ٣١ تموز/يوليو أصدر مجلس الأمن قراره رقم (٩٤٠) وهو القرار الذي فوّض لقوة متعددة الجنسيات استخدام الوسائل الضرورية اللازمة لتسهيل إبعاد القيادة العسكرية في هاييتي[١٦٥]. ووفقاً لهذا القرار كانت خطة الغزو تقضي بأن تقوم قوة دولية من قوات أمريكية بغزو هاييتي لطرد قادة الانقلاب والعمل على تسهيل رحيل «الجنرالات المتمردين»، وعلى إقرار مناخ آمن مستقر، وعلى السماح بعودة الرئيس الشرعي، ثم يتم بعد رحيل العسكريين تشكيل قوة حقيقية تابعة للأمم المتحدة مكوّنة من ٦,٠٠٠ جندي لتنتشر في هاييتي لضمان عملية عودة السلطة المدنية وإجراء الانتخابات التشريعية، على أن تنتهي مهمة هذه القوة في

---

(١٦٢) نبية الأصفهاني، «غزو هايتي بين الشرعية واستعراض القوة،» **السياسة الدولية**، السنة ٣١، العدد ١١٩ (كانون الثاني/يناير ١٩٩٥)، ص ١٩٢، و**الأهرام المسائي**، ١٤/ ١٠/ ١٩٩٣.

(١٦٣) الأصفهاني، المصدر نفسه، ص ١٩٥.

(١٦٤) Address by Madeline K. Albright to the National Press Club, 14 July 1994, *U.S. Mission to the U.N. Press Release*, no. 98 (1994), pp. 5-6.

(١٦٥) **الأنباء** (الكويت)، ١٧/ ٩/ ١٩٩٤.

شباط/فبراير ١٩٩٦ (أي نهاية مدة رئاسة أريستيد)[١٦٦]. غير أن كلينتون لم يتخذ قراراً بالغزو إلا في ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، ويلاحظ هنا أنه في اللحظة الأخيرة ـ وبعد أن أعلن في خطاب له أن الوسائل الدبلوماسية قد استنفدت وأنه لا يمكن تجنب الغزو ـ كلّف الرئيس السابق كارتر بمهمة التفاوض مع العسكريين في هاييتي، مع تمسكه بجدول تنفيذ عملية الغزو. وتم التوصل إلى اتفاق يقضي بتخلي العسكريين عن السلطة، وأن يوافق البرلمان على إصدار قرار عفو عام عنهم، وذلك في موعد أقصاه ١٥ تشرين الأول/اكتوبر وعودة الرئيس المنتخب اريستيد إلى هاييتي، وبدأت القوات الأمريكية الانتشار في هاييتي من دون أية مقاومة بغرض حفظ الأمن وضمان عملية تسليم السلطة[١٦٧].

ويمكن أن نخلص من دراسة حالة هاييتي إلى عدد من الملاحظات:

ـ إن هذا الصراع كان يرتبط بمصالح أمريكية معينة تتعلق بالديمقراطية وحقوق الإنسان، إلى جانب مجموعة من العوامل الداخلية والإقليمية التي فرضت على الولايات المتحدة ضرورة التحرك.

ـ لما كان الصراع في هاييتي يدور في ما يعتبر «الفناء الخلفي» للولايات المتحدة، فانها كانت تحرص على أن يكون لها الدور الأساسي في معالجته. وقد اتضح ذلك مثلاً في حالة المفاوضات التي كانت تتم مع العسكريين في هاييتي حول تسوية سلمية، مثل اتفاقية غوفرنرز أيلاند، حيث كان يصاحب وسيط الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية مسؤول أمريكي، وهو لورانس بيتزولو[١٦٨]. وبالمنطق نفسه، فإن أي عمل عسكري في هاييتي كان لا بد من أن يتم تحت السيطرة الأمريكية. وهو ما تم فعلاً في حالة القوة العسكرية التي تم تشكيلها بعد اتفاق غوفرنرز أيلاند، وكذلك في حالة التدخل الأخير في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤.

ـ إن الولايات المتحدة في حالة التدخل العسكري، كانت تفضل استصدار قرار من مجلس الأمن لإضفاء شرعية على سلوكها.

ـ إن الولايات المتحدة كانت تفضل أن يكون التدخل العسكري في حدّه الأدنى، وبأقل التكاليف والخسائر، ومن ثم كانت حالة التردد في اتخاذ قرار

---

(١٦٦) الأصفهاني، «غزو هايتي بين الشرعية واستعراض القوة،» ص ١٩٥.

(١٦٧) الأهرام، ٢٠/٩/١٩٩٤، و «Tangled in Haiti,» *Economist* (24 September 1994), p. 13.

(١٦٨) William M. Leogrande, «Washington et l'ecueil haitien,» *Le Monde diplomatique* (octobre 1994), p. 11.

التدخل، والذي تم متوافقاً مع مبادرة دبلوماسية في اللحظة الأخيرة.

من هذه الدراسة للحالات الثلاث يمكن أن نخلص إلى أن سلوك الإدارة الأمريكية ـ إدارة الرئيس كلينتون ـ قد اتصف بدرجة كبيرة من التردد والارتباك في مواجهة الصراعات الثلاثة. ففي البداية كان سلوك الإدارة الأمريكية وتصريحات مسؤوليها تنبئ بتأييد الولايات المتحدة إعطاء دور أكبر للأمم المتحدة في الصراعات الدولية والمساهمة في هذا الدور، وبدأ ذلك بالفعل في الصومال، عندما تحمست إدارة كلينتون في البداية لمواصلة القيام بدور من خلال الأمم المتحدة، ودفعت بها لأن تقوم بعمليات فرض السلم (Peace Enforcement) والقيام بعمليات بناء الأمة وبناء المؤسسات، وذلك خلافاً للدور التقليدي لقوات حفظ السلم.

غير أن تطور الأحداث في الصومال، وتعرض القوات الأمريكية لخسائر في الأرواح، الأمر الذي أثار الكونغرس والرأي العام الأمريكي، قد فرض تغيراً أساسياً في رؤية إدارة كلينتون لدور الأمم المتحدة في الصراعات الدولية ومدى المساهمة الأمريكية في هذا الدور وشروط هذه المساهمة، وهو ما تبلور في الخطب والتصريحات الرسمية وغير الرسمية للمسؤولين الأمريكيين. ويبدو أن هذه الرؤية هي التي سيطرت على الموقف الأمريكي من الصراع في كل من البوسنة وهاييتي، وإن كانت قد اتضحت بعد فترة طويلة سادها التردد والارتباك. فعلى رغم انتقاد كلينتون إدارة بوش وموقفها من كل من البوسنة وهاييتي، وتأكيده ضرورة اتخاذ مواقف حاسمة من هذين الصراعين، إلا أن إدارته اتبعت سياسة حذرة تقوم على حساب دقيق للمصالح الأمريكية، فكان موقفها في حالة البوسنة يقوم على تأييد حد أدنى من التدخل العسكري للأمم المتحدة، وعدم الاشتراك في قوات الأمم المتحدة لحفظ السلم، والعمل من خلال حلف الأطلسي على فرض حظر جوي على البوسنة وأعمال القصف الجوي المحدودة على قوات الصرب. وفي حالة هاييتي كان قرارها هو القيام بتدخل عسكري محدود تسيطر عليه الولايات المتحدة بمباركة الأمم المتحدة. ويبدو أن التردد الأمريكي في الحالتين مبعثه أن الموقف الأمريكي كان يتنازعه التمسك بمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان من جانب، وحسابات المصالح والمخاطر المحيطة بالتدخل العسكري من جانب آخر. ومن المؤكد أن التصور الأمريكي عن دور الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم، ودور الولايات المتحدة فيه، وشروط ذلك الدور، هو أمر لا رجعة فيه.

لكن ما هي دلالة ذلك بالنسبة إلى المستقبل؟

على الرغم من أن لكل صراع دولي ظروفه وطبيعته الخاصة التي تساهم إلى

حد كبير في تحديد معالم رد الفعل الأمريكي، والموقف من دور الأمم المتحدة في إدارته، إلا أنه يمكن بصفة عامة التمييز بين نوعين من الصراعات: **الأول**، يشمل الصراعات التي لا تكون للولايات المتحدة مصلحة أساسية فيها، وخصوصاً إذا كان التدخل العسكري فيها تحيط به مخاطر أساسية، بحيث يكون الاختيار الأمريكي في هذه الحالة هو الابتعاد عن تدخل الأمم المتحدة، أو يكون التدخل في حده الأدنى، مع ترك الصراع للمنظمات الإقليمية: مثلاً منظمة الوحدة الافريقية، وجامعة الدول العربية، ومنظمة الدول الأمريكية. وبالنسبة إلى صراعات أوروبا يكون الاختيار هو تولي حلف الأطلسي ذلك، والعمل معه على نطاق محدود، كما في حالة البوسنة.

أما النوع **الثاني**، فيشمل الصراعات التي يكون للولايات المتحدة مصالح حيوية فيها. وفي هذه الحالة، يكون الاختيار الأمريكي هو بأن توكل إليها الأمم المتحدة القيام بالتدخل العسكري عن طريق قيادتها لتحالف دولي (مثل حرب الخليج)، أو أن تسند المهمة إليها مع حلف الأطلسي[١٦٩]

خلاصة واستنتاجات

حاولنا في هذا الفصل تحليل الموقف الأمريكي من الأمم المتحدة ودورها بعد انتهاء الحرب الباردة، حيث تثور التساؤلات حول حقيقة الموقف الأمريكي، وهل تعمل الولايات المتحدة على تقوية الأمم المتحدة والسماح لها بالقيام بدور مستقل في النظام الدولي، أم أنها تسعى إلى مجرد تطويرها بما يضمن سيطرتها على المنظمة الدولية واستخدامها لإعطاء شرعية لسياساتها الخارجية، وإلى أي حد يمكن للولايات المتحدة السيطرة على الأمم المتحدة في ضوء التطورات التي يشهدها النظام الدولي في هذه الفترة.

وقد بدأ التحليل بتقديم خلفية عن الموقف الأمريكي من الأمم المتحدة في فترة الحرب الباردة، والصعوبات التي كانت تواجه الولايات المتحدة آنذاك في تعاملها مع الأمم المتحدة نتيجة لتغير الموازين في الجمعية العامة، مع التزايد الكبير في عضوية الأمم المتحدة، وتزايد نشاط دول العالم الثالث فيها. وتمت دراسة الموقف الأمريكي من دور الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين والتعاون الاقتصادي وحقوق الإنسان. وفي المجال **الأول**، كان السلوك الأمريكي

---

(١٦٩) Ernest W. Lefever, «Reining in the U.N.: Mistaking the Instrument for the Actor,» *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3 (Summer 1993), p. 20.

تحكمه قواعد الحرب الباردة والصراع الدولي في ما يتعلق بالتدخل في الصراعات الدولية. وبالنسبة إلى قضايا التعاون الاقتصادي، كان الموقف الأمريكي يتلخص في الحد من تدخل الأمم المتحدة، وبخاصة الجمعية العامة، في القضايا الاقتصادية الدولية والاقتصار على تشجيع التعاون الدولي وفقاً للخطوط الوظيفية، أي من خلال الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة طالما أنه لا يتجاوز نشاط هذه الوكالات المهام التقليدية والوظائف الفنية المحددة لها. وعموماً لم تكن الولايات المتحدة في هذه الفترة ترى في الأمم المتحدة الأداة المفضلة للسياسة الأمريكية، سواء بالنسبة إلى قضايا حفظ السلم والأمن أو القضايا الاقتصادية والاجتماعية، وانخفض الاعتماد الأمريكي على المنظمة الدولية بدرجة كبيرة، وإن كان الوضع قد بدأ يتغير في الفترة التي سبقت تفكك الاتحاد السوفياتي، حيث تم الاعتماد عليها في تسوية عدد من الصراعات، مثل الحرب العراقية ـ الإيرانية واستقلال ناميبيا، وأفغانستان، وأنغولا، ونيكاراغوا، وكمبوديا، وحرب الخليج الثانية، واستخدام القوة العسكرية ضد العراق، الأمر الذي أثار التفاؤل في إمكانية تطوير الأمم المتحدة وقيامها بدور مستقل بعد انتهاء الحرب الباردة.

ثم ورد تحليل الإطار العام للموقف الأمريكي من المنظمة الدولية بعد الحرب الباردة، وقد بدأ بدراسة خصائص النظام الدولي ووضع الولايات المتحدة فيه من حيث تقييم قوتها. وقد اتضح من التحليل أن الولايات المتحدة لم تعد هي القوة المهيمنة على النظام الدولي الذي أصبح يتميز بانتشار القوة وعدم هيمنة قوة دولية واحدة. ولعل هذا يفسر لنا بعض القيود التي تجدها الولايات المتحدة في علاقتها بالأمم المتحدة. وقد تعرض هذا الجزء لهذه القيود على كل من المستويين الدولي والداخلي.

فعلى المستوى الدولي نجد أن انتهاء الحرب الباردة وما ترتب عليه من تضاؤل أهمية الولايات المتحدة بالنسبة إلى حلفائها قد وضع قيوداً على إمكانية سيطرتها على الأمم المتحدة، فضلاً عن أن سيطرتها على روسيا لم تعد مضمونة، حيث بدأت روسيا تتخذ مواقف حادة ومتشددة تجاه بعض السياسات الأمريكية والأوروبية. هذا كله في الوقت الذي نشبت فيه صراعات إقليمية عديدة زاد منها الخلل في ميزان القوى بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، وذلك في الوقت الذي قلّت فيه أهمية كثير من الصراعات الإقليمية بالنسبة إلى الولايات المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة. وعلى المستوى الداخلي، كانت هناك مجموعة من القيود تتمثل في المشاكل الاقتصادية والانشغال بالقضايا الداخلية، الأمر الذي يحدّ من قدرة الإدارة الأمريكية على اتباع سياسة خارجية نشيطة، وتنعكس هذه الصعوبات على سياستها

في مجال السياسة الدفاعية عموماً، وفي مجال الأمن الجماعي، وعمليات حفظ السلم على وجه الخصوص. هذا فضلاً عن حالة الارتباك وعدم التأكد التي أصبحت السياسة الأمريكية تعانيها بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، والتي تنعكس بدورها على الموقف الأمريكي من الصراعات الإقليمية التي قلّت أهميتها بالنسبة إلى السياسة الأمريكية إثر اختفاء التهديد السوفياتي.

أما الرؤية الأمريكية للمنظمة الدولية بعد انتهاء الحرب الباردة، ودور الولايات ومساهمتها في المنظمة، فقد تمت دراستها في الجزء الثالث من الدراسة. فتمّ تحليل رؤية إدارة كلينتون التي كانت في البداية قد أثارت درجة كبيرة من التفاؤل لدى الكثيرين بشأن الأمم المتحدة، حيث كانت تؤيد أهمية المنظمة الدولية وتؤكد العمل المتعدد الأطراف، غير أنها بدأت تتراجع، وهو ما أوضحته تصريحات المسؤولين الرسميين في الإدارة وبياناتهم. وقد حددت هذه البيانات المجالات التي يمكن الاعتماد عليها على الأمم المتحدة، وهي مجالات لا تشمل المصالح القومية الحيوية الأمريكية ـ إلا إذا أرادت الإدارة الأمريكية استخدامها لتحقيق هذه المصالح ـ ولا القضايا الاقتصادية وعلاقات الشمال والجنوب، أو مشاكل الفقر في الدول النامية.

وقد تم تفصيل الموقف الأمريكي من دور الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم، حيث تم التعرض لموقف إدارة بوش من مقترحات السكرتير العام للمنظمة الدولية، بخصوص الدبلوماسية الوقائية وتقوية دور الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم، وهو الموقف الذي اتسم بالتحفظ والحرص الشديد، والتمسك بالحذر في التورط في أنشطة حفظ السلم، وأن يكون هذا مكملاً للجهود الإقليمية في هذا المجال. ثم تمت دراسة موقف إدارة كلينتون التي كانت متحمسة في البداية لتقوية دور الأمم المتحدة، ولكنها تراجعت واتخذت موقفاً متحفظاً إزاءها، فأصبحت تفضل منهجاً متواضعاً للأمم المتحدة في حفظ السلم، بسبب التشكك في قدرات المنظمة الدولية في هذا المجال، فضلاً عن المشاكل المتعلقة بالموقف الأمريكي من رفض إرسال قوات أمريكية للعمل تحت قيادة أجنبية، مع إمكانية الاعتماد على منظمات إقليمية في هذا المجال، وقد حددت تصريحات المسؤولين الشروط الواجب توافرها حتى يمكن للولايات المتحدة الموافقة على عمليات حفظ السلم، وأن تكون المشاركة الأمريكية فيها محدودة (الاشتراك في وحدات للاتصالات والامدادات، مع عدم قبول فكرة إنشاء قوات دائمة لحفظ السلم).

وتم التعرض لكل من الأزمة في الصومال، والبوسنة وهاييتي كدراسات

حالة لمعرفة الموقف الأمريكي من القضايا الثلاث، ومن دور الأمم المتحدة فيها، وذلك كمحاولة لاستخلاص دلالات بخصوص الموقف الأمريكي ودور الأمم المتحدة في المستقبل. وقد اتضح من دراسة الحالات الثلاث الارتباك والتردد في سياسة إدارة كلينتون التي بدت متحمسة في البداية لقيام الأمم المتحدة بدور كبير، ولكنها تراجعت بعد تجربة الصومال وتوسيع مهام قوات حفظ السلم هناك لتشمل مهمة «بناء الأمة»، وبعد تعرض هذه القوات للمخاطر. لذلك اتسم السلوك الأمريكي تجاه كل من البوسنة وهاييتي بدرجة كبيرة من التردد والحذر وتفضيل عدم التدخل العسكري إلا في الحالات التي تقتضيها المصلحة الأمريكية، وأن يتم هذا التدخل بمباركة من الأمم المتحدة، وبطريقة تضمن أقل قدر من الخسائر، وتحت إمرة القيادة الأمريكية، كما حدث بالنسبة إلى التدخل في هاييتي، وهي الشروط التي لم تتوفر في حالة البوسنة، وبالتالي فضلت الولايات المتحدة ترك القضية للدول الأوروبية وحلف الأطلسي.

وقد اتضح من هذا الفصل أن الولايات المتحدة لن تشجع قيام الأمم المتحدة بدور في حفظ السلم إلا إذا كانت هناك مصلحة حيوية لها تستدعي ذلك، على أن يتم ذلك بقيادة الولايات المتحدة، حيث يتم تفويضها من قبل الأمم المتحدة لقيادة تحالف يقوم بالمهمة العسكرية، أو تفويض حلف الأطلسي بقيادة الولايات المتحدة للقيام بها، مع تفضيل الاعتماد على المنظمات الإقليمية في حالات الصراع الأخرى التي لا تمس المصالح الحيوية الأمريكية.

ويهمنا هنا تقييم الموقف الأمريكي من حيث مساهمته في المساعدة على تحقيق أهداف الأمم المتحدة، ومدى إمكانية قيامها بدور مستقل في النظام الدولي الجديد، وكذلك تقييم هذا الموقف من حيث مساهمته في تحقيق المصالح الأمريكية نفسها. وعلى الرغم من صعوبة تقديم إجابة محددة بهذا الخصوص، إلا أنه يمكن تحديد عدد من الملاحظات: **الأولى** هي أنّ الموقف الأمريكي من الأمم المتحدة، كما تبلور في بيانات المسؤولين الرسميين وتصريحاتهم، وكما اتضح من دراسات الحالة سوف يؤدي بلا شك إلى إضعاف الأمم المتحدة، سواء في مجال تسوية الصراعات وعمليات حفظ السلم، أو في ما يتعلق بوظيفة الأمم المتحدة في مجال التعاون الاقتصادي، وفي العلاقات بين الشمال والجنوب، ومعالجة مشاكل الفقر في الدول النامية، فهذا الموقف يحدّ من إمكانية قيام الأمم المتحدة بدور قوي ومستقل في هذه المجالات.

والثانية هي أن هذا الموقف من شأنه أن يثير مشاكل ونزاعات مع السكرتير

العام للأمم المتحدة، ورغبته في تقوية دور المنظمة الدولية، وخصوصاً في مجال حفظ السلم. فلم تقابل مقترحاته بشأن تطوير الأمم المتحدة والدبلوماسية الوقائية بترحيب من جانب الولايات المتحدة، كما أن الموقف الأمريكي يقيّد من قدرته على الحركة في مواجهة الصراعات الدولية. وكان السكرتير العام للأمم المتحدة قد طالب مجدداً في خطابه أمام مجلس الأمن في ٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥ بقوة تدخل سريع تتشكل من عدد من الدول على أن تتمركز هذه القوات في دولها وتكون في حالة استعداد، غير أن مادلين أولبرايت، مندوبة الولايات المتحدة إلى المنظمة الدولية، علقت بأن القوة التي تمّ بحثها من قبل غير عملية[١٧٠]، هذا فضلاً عن المشاكل والخلافات التي كثيراً ما تثيرها مطالبة السكرتير العام للأمم المتحدة بضرورة منح قوات حفظ السلم تفويضاً واضحاً ومتسقاً وإمدادها بالإمكانيات المادية والبشرية لإتمام مهامها[١٧١].

أما **الثالثة** فهي أن الموقف الأمريكي من الأمم المتحدة؛ عدم تشجيع قيامها بدور مستقل وتقييد حركتها، إلى جانب أنه يؤدي إلى إضعاف الأمم المتحدة في النظام الدولي، فهو أيضاً لا يساعد على تحقيق الاستقرار الدولي، حيث إنه يؤدي إلى عدم تسوية كثير من الصراعات الدولية التي ليست للولايات المتحدة مصالح حيوية فيها، هذا في الوقت الذي تزايدت فيه هذه الصراعات بسبب الخلل في ميزان القوى بعد تفكك الاتحاد السوفياتي في أقاليم كثيرة، سواء في أوروبا الشرقية أو افريقيا، كما أنه مع ضعف الأمم المتحدة وتردد سياسات الدول الكبرى، ليس هناك ما يضمن عدم تفجر صراعات أخرى، فضلاً عن أنه ليس هناك ما يردع أعمال العدوان على حقوق الإنسان في البوسنة مثلاً وغيرها، بل إن مخاطر عدم الاستقرار الدولي تتضاعف بسبب إصرار الولايات المتحدة على استبعاد الأمم المتحدة من أية محاولة لتسوية بعض الصراعات الإقليمية المهمة التي لم يتم حسمها مع انتهاء الحرب الباردة، لأن الولايات المتحدة ترتبط بمصالح مهمة مع أحد أطرافها، كما هو الحال في موقف الولايات المتحدة من دور الأمم المتحدة في تسوية قضايا الصراع العربي ـ الاسرائيلي.

والملاحظة **الرابعة** هي أن هذه السياسة الأمريكية تجاه الأمم المتحدة قد لا تخدم المصالح الأمريكية نفسها. فإذا كان تفضيل الولايات المتحدة لدور متواضع للأمم المتحدة ـ وبالذات في مجالات حفظ السلم ـ قد يفيد المصالح الأمريكية في

---

(١٧٠) الأهرام، ٧/١/١٩٩٥.

(١٧١) الأهرام، ٨/١/١٩٩٥.

الأجل القصير، إلا أنه قد لا يفيد بالضرورة هذه المصالح في الأجل الطويل. فضعف المنظمة الدولية، والتردد الأمريكي من شأنهما أن يثيرا الشك في قدرات المنظمة الدولية، وفي مصداقية الولايات المتحدة، الأمر الذي قد يشجع دولاً معادية للولايات المتحدة على تهديد مصالحها. وليس هناك ما يضمن في الأجل الطويل تحقيق الهدف الأمريكي من الإبقاء على الأمم المتحدة تحت السيطرة الأمريكية واستخدامها كأداة لإعطاء شرعية لسياساتها. فاحتمال استمرار السيطرة الأمريكية على المنظمة الدولية هو احتمال غير مؤكد، وذلك في ظل التطورات التي يشهدها النظام الدولي، والاتجاه نحو بروز أقطاب جديدة يمكن أن تعبّر عن استقلالها عن الولايات المتحدة بسهولة في ظل غياب التهديد السوفياتي، بل إن روسيا نفسها يمكن أن تمثل عائقاً أمام الولايات المتحدة في تعاملها مع المنظمة الدولية.

لقد أثبتت الخبرة العملية في البوسنة أن هناك حدوداً للقوة الأمريكية. ففي الوقت الذي أعلن فيه الرئيس كلينتون تمسكه بضرورة رفع الحظر عن تسليح البوسنة لتتمكن من الدفاع المشروع عن وجودها، لم يستطع الوفد الأمريكي في الأمم المتحدة أن يمنع مجلس الأمن من إصدار قراره بتخفيف العقوبات الدولية عن جمهوريتي الصرب والجبل الأسود في ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، على رغم عدم الاقتناع الأمريكي بمبرراته المعلنة، وهي تشجيع الاتحاد اليوغوسلافي الجديد المكوّن من الصرب والجبل الأسود على مواصلة الضغط على صرب البوسنة بقبول خطة السلام الدولية. واضطرت واشنطن إلى الرضوخ للضغوط الأوروبية بقيادة روسيا وبريطانيا وفرنسا، وهو ما يوضح القيود الواردة على الولايات المتحدة في تعاملها مع المنظمة الدولية، بل ليس من المستبعد في الأجل الطويل ـ وفي ضوء التطورات في النظام الدولي ـ أن نتصور عدم قدرة الولايات المتحدة على استصدار قرارات من الأمم المتحدة لإضفاء الشرعية على عمليات قد تجد الولايات المتحدة نفسها في حاجة إلى القيام بها لتحقيق مصالحها الحيوية.

ويبدو أن الموقف الأمريكي، بما يؤدي إليه من إضعاف المنظمة الدولية وعدم تشجيع قيامها بدور مستقل يتعارض بطبيعة الحال مع مصالح الدول النامية، ومنها الدول العربية التي يهمها تقوية دور الأمم المتحدة في تسوية الصراعات الدولية ـ ومن بينها الصراع العربي ـ الاسرائيلي ـ لضمان تحقيق الاستقرار الدولي. كذلك يهمها قيام الأمم المتحدة بدور أكبر في مجال التعاون الاقتصادي الدولي، وفي العلاقات بين الشمال والجنوب، ومعالجة مشاكل الفقر في الدول النامية.

وسوف يستمر هذا الوضع طالما استمرت الدول العربية في اتباع سياساتها تجاه الأمم المتحدة، وتجاه الولايات المتحدة. أما إذا شاءت الحكومات العربية دفع الولايات المتحدة إلى اتخاذ مواقف أكثر إيجابية داخل الأمم المتحدة تجاه القضايا العربية وقضايا الدول النامية، وكذلك جعل الأمم المتحدة أداة لخدمة مصالح شعوب العالم كافة، فإنه يمكن تصور بعض السياسات التي يمكن أن تقرّب من تحقيق هذين الهدفين:

أولاً، محاولة تكوين تحالفات مرنة ومتنوعة بحسب طبيعة القضايا داخل أجهزة الأمم المتحدة المختلفة.

١ ـ يمكن السعي في داخل الجمعية العامة، على سبيل المثال، لبناء تحالف عريض بين الدول التي لا تتمتع بتمثيل دائم في مجلس الأمن، وذلك بهدف زيادة دور الأمم المتحدة في قضايا حفظ السلم والأمن الدوليين في حالة إخفاق مجلس الأمن في حسم هذه القضايا، كما هو الحال مثلاً في البوسنة والهرسك، أو في الشرق الأوسط، وذلك استرشاداً بمبدأ الاتحاد من أجل السلام.

٢ ـ يمكن من ناحية أخرى بناء تفاهم مع الدول ذات العضوية الدائمة في مجلس الأمن، والتي تتخذ مواقف متميزة من موقف الولايات المتحدة، خصوصاً الصين وفرنسا وروسيا في بعض الحالات، وذلك لتفويت الفرصة على الولايات المتحدة لتمرير القرارات التي تميل إليها في مجلس الأمن، والتي لا يوجد إجماع حولها في المجتمع الدولي.

ثانياً، اغتنام فرصة الحديث عن إعادة هيكلة الأمم المتحدة، وخصوصاً توسيع عضوية مجلس الأمن، وذلك لإيجاد صيغة تسمح بتمثيل أوسع لدول الجنوب في مجلس الأمن، ولإعادة تقوية أجهزة الأمم المتحدة ذات التعاطف مع قضايا دول الجنوب، وفي مقدمتها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الذي تضاءل دوره كثيراً مع تصاعد دور المؤسسات المالية التي تهيمن عليها الدول الصناعية المتقدمة.

وبطبيعة الحال، لا يمكن بلوغ هذه الأهداف إلا ببناء الوحدة بين صفوف دول الجنوب على أساس مصالحها المشتركة في تغيير هياكل العلاقات الاقتصادية الدولية وإدارة المؤسسات الدولية على أسس أكثر ديمقراطية. هذه الوحدة لا يمكن أن تتحقق إلا في حال وجود جهاز تتركز مهمته على تنسيق المواقف بين دول الجنوب، بحيث يكون أقرب إلى سكرتارية لهذه الدول تعكف على طرح الأفكار في ما بينها، وبلورة المواقف التي يمكن أن تلتف حولها هذه الدول أو القسم

الأكبر منها، أياً كان التفاوت القائم بينها من حيث قدراتها الاقتصادية أو طبيعة نظمها السياسية والاقتصادية.

أما في ما يتعلق بالتأثير في رؤية الولايات المتحدة للمنظمة الدولية، بما يجعلها تقترب من تحقيق مصالح الدول النامية عموماً، والدول العربية على وجه الخصوص، فهناك أساليب منها على سبيل المثال:

ـ العمل على إثبات أن مواقف الولايات المتحدة التي لا تتفق مع مصالح الدول النامية، ومع المصالح العربية، يمكن أن تكون لها آثار سلبية في المصالح الأمريكية ذاتها، والحد الأدنى لهذه الآثار هو عدم تعاون الدول العربية داخل الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة للحيلولة بينها وبين إصدار قرارات، سواء في مجلس الأمن أو الجمعية العامة، تحقق المصالح الأمريكية وحدها، ولا تلقي بالاً للمصالح العربية أو مصالح دول الجنوب.

ـ الإكثار من الاتصالات مع المراكز المؤثرة في الرؤية الأمريكية للأمم المتحدة ولسياستها الخارجية عموماً، وذلك لنشر القناعة بأن زيادة فاعلية الأمم المتحدة يحقق المصالح المشتركة للإنسانية، بما في ذلك المصالح الأمريكية ذاتها. لذلك، فإنه بدلاً من محاولة الاستمرار في استخدام الأمم المتحدة كأداة لتحقيق مصالح أمريكية ضيقة في الأجل القصير، فإنه من الأفضل تطويرها لتكون أداة فعالة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين، وتنمية العلاقات الودية بين الشعوب بما يخدم الدول كلها، بما في ذلك الولايات المتحدة في الأمد البعيد.

الفصل الثاني

دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات العالمية الراهنة

حسن نافعة(*)

مقدمة

كان العالم قد نسي، أو كاد، وجود منظمة مسؤولة عن حفظ السلم والأمن في العالم عندما أقدم العراق على غزو الكويت فجر الثاني من آب/ أغسطس عام ١٩٩٠. وفجأة احتلت الأمم المتحدة، على مدى الأشهر الأربعة التالية، عناوين الصحف وتصدرت نشرات الأخبار في وسائل الإعلام المسموعة والمقروءة على اتساع العالم كله. وتحوّل مجلس الأمن إلى مارد خرج من القمقم. فخلال هذه الفترة اتخذ مجلس الأمن اثني عشر قراراً جاءت جميعها استناداً، بل مشيرة صراحة، إلى نصوص الفصل السابع من الميثاق، وتم عقد جلستين من جلساته على مستوى وزراء الخارجية، احداهما برئاسة وزير خارجية الولايات المتحدة، والأخرى برئاسة وزير خارجية الاتحاد السوفياتي. ولم يكتف مجلس الأمن بإدانة العراق، أو مطالبته بالانسحاب الكامل وغير المشروط من الكويت، وإنما قام أيضاً بفرض حظر اقتصادي شامل عليه، ثم أتبع الحظر بحصار بحري وجوي للتأكد من انصياع المجتمع الدولي انصياعاً تاماً لهذا الحظر، كما أتبع الحصار المحكم بالتصريح لدول التحالف المتعاونة مع الكويت باستخدام القوة العسكرية لحمل العراق على تطبيق قرارات المجلس و«لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما».

(*) أستاذ العلوم السياسية في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

ولم يكن ذلك كله مألوفاً على الإطلاق بالنسبة إلى الرأي العالم العالمي. فعلى مدى ما يقرب من نصف قرن على وجود الأمم المتحدة لم يسبق لمجلس الأمن، إلا في حالات نادرة جداً، أن أشار في قراراته إلى الفصل السابع من الميثاق صراحة. ولم يفرض في تاريخه كله، قبل أزمة الخليج، عقوبات اقتصادية إلا في حالتين فقط كانت العقوبات فيهما محدودة النطاق جداً وانتقائية، ولم يتبعهما أي حصار جوي أو بحري. كما لم يسبق له أن صرّح باستخدام القوة لردع أي معتد إلا في حالة واحدة فقط، هي حالة غزو كوريا الشمالية لكوريا الجنوبية عام ١٩٥٠، وفي ظروف استثنائية تماماً كان المندوب السوفياتي خلالها يقاطع جلسات مجلس الأمن، كتعبير عن الاحتجاج على احتلال ممثلي حكومة فرموزا مقعد الصين الدائم في مجلس الأمن. ولم يجتمع على مستوى وزراء الخارجية قبل اندلاع أزمة الخليج سوى مرتين فقط في تاريخه. هذا على الرغم من أن حالات الخروج على الشرعية الدولية بسبب التهديد باستخدام القوة، أو الاستخدام الفعلي لها، في غير حالات الدفاع الشرعي عن النفس كانت تعد بالمئات خلال تلك الفترة[1].

في هذا السياق، كان من الطبيعي أن يدرك الرأي العام العالمي سلوك مجلس الأمن أثناء أزمة الخليج، باعتباره مؤشراً لا يمكن أن تخطئه العين، على أن تحولاً مهماً قد طرأ بالفعل على النظام الدولي. وجاء سلوك الاتحاد السوفياتي خلال تلك الأزمة ليؤكد مرة أخرى على أن الحرب الباردة قد انتهت بالفعل. كما تم خلال هذه الأزمة صكّ مصطلح «النظام العالمي الجديد» الذي بدأ يطرح نفسه بإلحاح كأحد المفردات الرئيسية للخطاب السياسي الرسمي للدول الكبرى، وخصوصاً الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي وبريطانيا وفرنسا، طوال فترة الأزمة. وعلى الرغم من أن زعماء هذه الدول قد طرحوا مضامين تعبّر عن إدراك مختلف لطبيعة هذا النظام العالمي الجديد «قيد التشكيل»، إلا أنهم اتفقوا جميعاً، أو تعمدوا الإيحاء بشيء واحد مشترك، وهو أن «الأمم المتحدة» لها دور أساسي تلعبه في هذا النظام. وأن هذا الدور هو نفسه الدور الذي كان قد تصوره الآباء المؤسسون لها وحالت الحرب الباردة دون تحقيقه[2].

---

(١) حسن نافعة، «الأمم المتحدة وأزمة الخليج: دراسة حالة في نظام الأمن الجماعي،» في: أحمد الرشيدي، محرر، **الانعكاسات الدولية والإقليمية لأزمة الخليج** (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩١)، ص ١٥٧ ـ ١٥٨.

(٢) حول السياق الذي ظهر فيه مصطلح «النظام العالمي الجديد»، انظر: مارسيل ميرل، **أزمة الخليج والنظام العالمي الجديد**، ترجمة حسن نافعة، سلسلة دراسات أزمة الخليج؛ ٤ (القاهرة: دار سعاد الصباح، ١٩٩٢)، ص ٥٧ ـ ٨٦.

وربما لم يدر بخلد أحد في ذلك الوقت، باستثناء قلة قليلة جداً من المتخصصين، أن شعار «النظام العالمي الجديد» الذي تلعب فيه الأمم المتحدة الدور الرئيسي لاحتواء الأزمات الدولية ومعالجتها، ولمعاقبة الخارجين على الشرعية الدولية، لم يكن في الواقع سوى وسيلة لتعبئة أكبر تحالف دولي ممكن في مواجهة العراق، والمحافظة على تماسك هذا التحالف طوال فترة الأزمة. فلا شك في أن مثل هذا الشعار كان من الممكن أن يتمتع بقدرة تعبوية كبيرة جداً لأن الرأي العام العالمي، وكذلك العديد من قادة الدول التي شاركت في التحالف كانوا جميعاً على استعداد لتقبل فكرة المشاركة في جهد جماعي دولي يكون بداية لتطبيق فعلي لنظام «الأمن الجماعي»، كما ورد في ميثاق الأمم المتحدة، ولمعاقبة الخارجين على الشرعية الدولية في المستقبل، وليس فقط، أو بالضرورة للتحالف ضد العراق أو معاقبة صدام حسين وحده[3]. ولذلك فلم يكن من المستغرب أن يصاب بإحباط كبير هؤلاء كلهم الذين تابعوا سلوك مجلس الأمن اللاحق تجاه الأزمات الدولية التي اندلعت في العديد من مناطق العالم وأن يحاولوا قياس هذا السلوك بالمقارنة بما حدث في أزمة الخليج. ومن هنا تصاعد الاتهامات باعتماد مجلس الأمن معايير مزدوجة[4].

وبصرف النظر عما إذا كان القياس على سلوك مجلس الأمن تجاه أزمة الخليج يمثل موقفاً صحيحاً أم لا للحكم على مدى نجاح الأمم المتحدة أو إخفاقها في معالجة الأزمات الدولية اللاحقة أو لتقييم مدى فاعليتها وقدرتها على المحافظة على السلم والأمن الدوليين، إلا أنه مما لا شك فيه أن أزمة الخليج شكلت حداً فاصلاً بين مرحلتين في تاريخ الأمم المتحدة. فلم يكن بوسع هذه المنظمة الدولية أن تعود إلى نمط سلوكها التقليدي السابق على نهاية الحرب الباردة، لأن النظام الدولي كان قد تغيّر بالفعل، كما لم يكن بوسعها في الوقت نفسه أن ترقى إلى مستوى الطموحات التي حلقت أثناء أزمة الخليج، لأن التغير الذي حدث في النظام الدولي لم يكن يدفع بالضرورة في هذا الاتجاه.

---

(٣) حسن نافعة، «ردود الفعل الدولية إزاء الغزو،» ورقة قدّمت إلى: **الغزو العراقي للكويت: المقدمات، الوقائع وردود الفعل.. التداعيات: ندوة بحثية**، سلسلة عالم المعرفة؛ ١٩٥ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٥)، ص ١٣.

(٤) لمناقشة أكثر تفصيلاً عن قضية المعايير المزدوجة في الأمم المتحدة، انظر: حسن نافعة: «الأمم المتحدة ومعاييرها المزدوجة،» **العربي** (٢٢ ـ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣)، و«الأمم المتحدة والقضايا العربية،» **المستقبل العربي**، السنة ١٦، العدد ١٧٥ (أيلول/سبتمبر ١٩٩٣)، ص ٤ ـ ٢٨.

ويحاول هذا الفصل أن يبحث في ما إذا كانت التحولات العالمية الراهنة تؤثر في أداء الأمم المتحدة وأسلوبها ووسائلها في الاضطلاع بوظيفتها الرئيسية المتعلقة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين، وعما إذا كانت هذه المنظمة الدولية قادرة، من خلال ميثاقها وهياكلها وآلياتها الحالية، على الاضطلاع بهذه المهمة بكفاءة أكبر مما حققته حتى الآن، أم أن ذلك يقتضي إجراء تعديلات جوهرية على الميثاق واستحداث هياكل وآليات جديدة.

ولهذا الغرض رأينا أن نقسم الفصل إلى ثلاثة أجزاء رئيسية:

الجزء **الأول**، ويبحث في مفهوم الأمن الدولي ودور الأمم المتحدة في تحقيقه، وما تفرضه التحولات الراهنة في النظام الدولي من تغير في هذا المفهوم. وينقسم هذا الجزء بدوره إلى ثلاثة مباحث، فيتتبع حركة المجتمع الدولي ومحاولاته المستمرة للانتقال من حالة «الفوضى» إلى حالة «المجتمع المنظم» الذي يسوده القانون، ويشخّص طبيعة العقبات التي تعترض طريق هذه الحركة. كما يعرض لمفهوم الأمن الجماعي وآلياته وفقاً للتصور الأصلي للميثاق، ويبحث أخيراً في أوجه القصور المتعلقة بهذا المفهوم على الصعيد النظري، وأسباب انهيار عمل الآليات المرتبطة به، وأهم الاتجاهات المتعلقة بالبحث عن مفهوم جديد للأمن الدولي ولدور الأمم المتحدة فيه.

ويبحث الجزء **الثاني**، في ممارسات الأمم المتحدة وأسلوبها في إدارة الأزمات الدولية أو حلها سواء أثناء الحرب الباردة أو بعدها. وينقسم هذا الجزء بدوره إلى ثلاثة مباحث، فيقدم عرضاً بانورامياً لعمليات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم منذ إنشائها حتى الآن، في محاولة لاستخلاص أهم مؤشرات التحول التي طرأت على هذه العمليات، سواء من حيث الكم أو الكيف، ثم يحلل ممارسات الأمم المتحدة في مجال قمع العدوان أو ردعه. ويحلل أخيراً ممارسات الأمم المتحدة في مجال الدبلوماسية الوقائية وحفظ السلم وصنعه وبنائه.

أما الجزء **الثالث** والأخير، فيحاول قراءة مستقبل نظام الأمن الجماعي في ضوء ممارسات الأمم المتحدة السابقة من ناحية، وما تفرضه مقتضيات التكيف مع التحولات الراهنة في النظام الدولي من ناحية أخرى.

أولاً: البحث عن مفهوم للأمن الدولي ولدور الأمم المتحدة في تحقيقه

مقدمة

عرّف فريق الخبراء الحكوميين الذي شكّله الأمين العام لإجراء دراسة شاملة لمفاهيم الأمن، تطبيقاً لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١٨٨) في

الدورة (٣٨) لعام ١٩٨٣، مفهوم الأمن، في تقريره الذي نشر عام ١٩٨٦، على النحو التالي: «الأمن، من حيث المبدأ، هو حالة ترى فيها الدول أنه ليس ثمة أي خطر في شن هجوم عسكري أو ممارسة ضغط سياسي أو إكراه اقتصادي، بحيث تتمكن من المضي قدماً نحو العمل بحرية على تحقيق تنميتها الذاتية وتقدمها». وانطلاقاً من هذا التعريف العام لمفهوم الأمن، اكتفى التقرير في مجال تعريفه الأمن الدولي بالقول بأن «الأمن الدولي هو نتيجة وحاصل أمن كل دولة عضو في المجتمع الدولي»(٥).

وبصرف النظر عن حجم الاتفاق أو الاختلاف مع مختلف العناصر التي ينطوي عليها هذا التعريف، إلا أن الشق الخاص بتعدد مصادر تهديد الأمن وعدم اقتصارها على التهديدات العسكرية وحدها قد لا يكون محل خلاف كبير الآن، أما الشق الخاص بـ «الحرية» و«التنمية الذاتية» فقد يثير نقاشاً أكثر حدة اليوم. وعلى أي حال، فإن مفهوم الأمن لا يمكن أن يكون إلا مفهوماً نسبياً.

وكان توماس هوبز، الفيلسوف البريطاني، قد ميّز منذ القرن السابع عشر بين حالة «المجتمع» وحالة «الطبيعة»، واعتبر أن الأفراد في النظام الداخلي يعيشون حالة المجتمع، بينما تعيش الدول حالة «الطبيعة» في العلاقات الدولية. والبحث عن الأمن هو الذي دفع البشر إلى الانخراط في مجتمعات من خلال «عقد اجتماعي» تتخلى بموجبه عن حريتها لصالح سلطة مركزية مشتركة(٦).

والآن، وبعد مرور حوالى ثلاثة قرون على أطروحات هوبز، فإن مظاهر الفوضى ما تزال تميّز طابع العلاقات الدولية بسبب غياب «عقد اجتماعي تتنازل فيه الدول عن سيادتها واستقلالها لصالح سلطة مركزية مشتركة في مقابل تمتعها بالحماية والأمن في كنف هذه السلطة. ومع ذلك، فإنه يصعب القول بأن شريعة الغاب هي التي تحكم العلاقات بين الدول، ذلك أنه منذ نشأة الدول القومية والمحاولات الرامية إلى تنظيم المجتمع الدولي لم تتوقف. وكانت قضية الأمن في القلب من هذه المحاولات.

---

(٥) «مفاهيم الأمن،» تقرير الأمين العام A/40/553 (نيويورك: الأمم المتحدة، إدارة شؤون نزع السلاح، ١٩٨٦)، ص ٢.

(٦) انظر عرضاً لأطروحات هوبز في: مارسيل ميرل، **سوسيولوجيا العلاقات الدولية**، ترجمة حسن نافعة (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٦)، ص ٥٢ وما بعدها.

١ ـ حركة المجتمع الدولي بين «الفوضى» و«التنظيم»

تشير أدبيات العلاقات الدولية إلى أن الدول لجأت إلى وسائل عديدة لاحتواء العنف والسيطرة على الأزمات الدولية. ويمكن تصنيف هذه الوسائل وإعادة ترتيبها وتقسيمها إلى ثلاثة أنماط:

الأول: نمط الهيمنة وهو وضع تحاول فيه دولة امبراطورية أن توفر لنفسها من أسباب القوة ما يمكنها من فرض سيطرتها المطلقة على الآخرين وإخضاعهم لإرادتها ونظامها القيمي الخاص. وقد شهد النظام الدولي نماذج مختلفة من هذا النمط تعددت بتعدد الامبراطوريات، منها الرومانية والعثمانية والأوروبية الاستعمارية التقليدية المختلفة، ثم محاولة كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي السيطرة على العالم أو تقسيمه إلى مناطق نفوذ بينهما، وأخيراً محاولة الولايات المتحدة الراهنة بعد سقوط الاتحاد السوفياتي وتفككه.

والثاني: نمط توازن القوى، هو صيغة تحاول الدول من خلالها، وفي غياب سلطة أعلى قادرة على تنظيم العلاقات في ما بينها، تحقيق أمنها عن طريق ترتيبات للقوى تقلل من خطر وقوع هجوم عليها أو التحوط والوقاية من الأخطار الناجمة عن نزعات السيطرة أو تنامي عناصر القوة لدى الخصم، من خلال لعبة التحالفات. وقد شهد النظام الدولي نماذج مختلفة من هذه التوازنات عبر مراحل تطوره المختلفة. ولكن فترة ازدهار هذا النمط من أنماط المحاولات الرامية إلى تحقيق الأمن تركزت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر في أوروبا.

والثالث: نمط الوفاق أو التشاور، وهو وسيلة يتم اللجوء إليها عادة في أعقاب الحروب الدولية الكبرى لتثبيت دعائم التسوية التي تسفر عنها هذه الحروب والحيلولة دون اندلاع حروب جديدة، وعادة ما تقتصر على الدول الكبرى، وخصوصاً الدول المنتصرة في هذه الحروب. وقد تمارس عملية التشاور هذه من خلال صيغة مؤسسية أو تعاقدية، عرف النظام الدولي نماذج متعددة منها، مثل نموذج «الحلف المقدس»، أو نموذج «عصبة الأمم»، أو نموذج «الأمم المتحدة»، أو من خلال صيغة أكثر مرونة تسمح للدول المعنية بعقد مؤتمرات دورية للتشاور حول ما ترغب في معالجته من قضايا. ويعتبر نموذج «الوفاق الأوروبي» الذي استمر طوال القرن التاسع عشر أهم هذه النماذج على الإطلاق[٧].

---

(٧) انظر: ميرل، **أزمة الخليج والنظام العالمي الجديد**، ص ٣٧ ـ ٣٩.

ومن الجدير بالذكر أن هذه الأنماط الثلاثة لا تشكل بدائل، ولا يستبعد وجود إحداها بالضرورة وجود الأنماط الأخرى في الوقت نفسه، وهي لست متعاقبة أو تتم من خلال دورة معينة. فقد شهد النظام الدولي في مراحل تطوره المختلفة تعايش هذه الصيغ معاً في الوقت نفسه. وفي المرحلة الراهنة من مراحل تطور النظام الدولي على سبيل المثال، فإن محاولة الولايات المتحدة للسيطرة أو الهيمنة على العالم لا تستبعد وجود إطار للتشاور من خلال صيغة مؤسسية متمثلة في «الأمم المتحدة»، أو محاولة الدول الكبرى الأخرى مقاومة الهيمنة الأمريكية بحثاً عن صيغة مختلفة لـ «توازن القوى».

وكان الإخفاق الدائم والمتكرر لنمط «الهيمنة» من ناحية، ولنمط «توازن القوى» من ناحية أخرى، في تحقيق الأمن الدولي، هو السبب الرئيسي وراء محاولة تحقيق هذا الأمن من خلال إطار مؤسسي دائم يقوم على أساس اختياري وتعاقدي، إذ تشير دروس التاريخ إلى أن جميع ألوان الامبراطوريات التي عرفها التاريخ، لم تتمكن من فرض سيطرتها على العالم كله وطوال الوقت، وكل ما استطاعت أن تصل إليه هو فرض هذه السيطرة على جزء محدود من العالم ولبعض الوقت فقط. وكان مآل الامبراطوريات كلها إلى زوال وانهارت جميعاً، إما بسبب عدم قدرتها على السيطرة على الثورات والاضطرابات الداخلية التي تزداد دائماً مع تمدد الحيز الذي تسيطر عليه، أو بسبب ضغط القوى المتحالفة ضدها من الخارج وحصارها لها. أما نموذج «توازن القوى»، فقد كان نموذجاً هشاً على الدوام، وغير قادر على الصمود، إما بسبب التغير المستمر في نمط التحالفات، والذي يؤدي بالضرورة إلى تغير مستمر في موازين القوى بينها، أو بسبب التغير المستمر في ديناميكية النظم الداخلية وقدرتها على حشد الموارد وتعبئتها، والتي تؤدي أيضاً إلى تغير دائم في موازين القوى قد ينجم عنه إخلال جسيم بالأمن. ولأن «نقطة التوازن» المثلى، والقادرة على الحيلولة دون اندلاع الحرب، هي مسألة افتراضية بحتة، وغير قابلة للحساب الكميّ، نظراً إلى دخول عناصر غير مرئية وغير مادية في حسابات القوة، فقد كان من الصعب تماماً أن يركن المجتمع الدولي على نحو دائم لصيغ التوازن الهشّة هذه بحثاً عن الأمن.

وعلى الرغم من أن محاولات الهيمنة لم تنته على الإطلاق، كما أن صيغة «توازن القوى» ما تزال هي إحدى القواعد الذهبية المحركة، والمفسرة في الوقت نفسه، للعلاقات الدولية، إلا أن قادة الفكر وصنّاع القرار في العالم لم يكفّوا عن التفكير في إطار نظري، وأيضاً في صيغة عملية تقوم على مفهوم جديد للأمن لا يتحقق من خلال الهيمنة المرفوضة دولياً، أو يستند إلى «توازن القوى»، المستحيل

عملياً. أما الإطار النظري فقد تبلور من خلال مفهوم «الأمن الجماعي». وينطوي هذا المفهوم على اعتراف بأن الأمن كل لا يتجزأ، وأن تعرض الجزء للعدوان أو لتهديد يلحق الضرر بالكل، ومن ثم تصبح مسؤولية دفع العدوان أو ردع التهديد واقعة بالضرورة على عاتق الكل باعتبارها مسؤولية تضامنية أو مشتركة. كما ينطوي هذا المفهوم أيضاً على التزام جماعي باحترام لنمط معين من السلوك، ولأسلوب معين في حل المشكلات والخلافات الدولية. وأما الصيغة العملية، فقد تبلورت من خلال محاولات عدة متكررة لتنظيم المجتمع الدولي في أعقاب حروب دولية كبرى. وجاءت أولى هذه المحاولات في أعقاب الحروب الأوروبية التي انتهت بهزيمة نابليون وإقامة ما يسمى بـ «الحلف المقدس» والذي تحوّل بالتدريج إلى صيغة «الوفاق الأوروبي». وجاءت المحاولة الثانية، في أعقاب الحرب العالمية الأولى وقيام «عصبة الأمم». وأما المحاولة الثالثة، فقد جاءت في أعقاب الحرب العالمية الثانية وقيام «الأمم المتحدة». ولكي نمسك بطرف الخيط الواصل بين هذه المحاولات الممتدة ربما يحسن أن ندلي ببعض الملاحظات الأساسية حول هذه الصيغ، وما أسهمت به كل منها على طريق الانتقال من «الفوضى» إلى «النظام».

أ ـ صيغة «الحلف المقدس» و«الوفاق الأوروبي»

كانت الدول المتحالفة ضد نابليون هي أول من فكر في وضع صيغة مشتركة أو جماعية لتحقيق السلم والأمن على نطاق أوروبا كلها. فقد صرح ممثلو كل من روسيا والنمسا وبريطانيا وبروسيا لمندوب نابليون أثناء مؤتمر شاتيون الذي عقد في ٥ شباط/فبراير عام ١٨١٤ أنهم لا يمثلون دولهم فقط، وإنما يتكلمون باسم أوروبا كلها. وقد تصورت أكثر الدول المنتصرة رجعية في أوروبا، وهي روسيا والنمسا وبروسيا، أن بمقدورها أن تفرض تصورها الخاص بالسلم على أوروبا كلها، من منطلق أنها مفوضة من جانب «العناية الالهية» لأداء هذه المهمة استناداً إلى المبادئ المسيحية، ومقاومة الأفكار التحررية التي نادت بها الثورة الفرنسية، والتي حاول نابليون أن يفرضها بالقوة على أوروبا. ولذلك فقد كانت مهمة «الحلف الثلاثي المقدس» هي مقاومة الثورات والحركات التحررية والقومية وحماية العروش التقليدية والرجعية في أوروبا. غير أن بريطانيا، وهي إحدى أهم دول التحالف المنتصر ضد نابليون، لم تتحمس كثيراً، بسبب ميولها الليبرالية النسبية، لهذا المفهوم، فلم تنضم إلى هذه المعاهدة الثلاثية. ومع ذلك، فقد دعمت هذه المعاهدة عملياً حين انضمت مع هذه القوى الثلاث إلى معاهدة رباعية جديدة في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨١٥. وقد نصت هذه المعاهدة على عقد اجتماعات دورية بين الدول الموقعة عليها لبحث شؤون القارة الأوروبية. وعندما عقد أول

اجتماع للمؤتمر الأوروبي في مدينة أكس لاشابل عام ١٨١٨، قدم قيصر روسيا اقتراحاً بشأن «عقد معاهدة عامة تكون فيها دول أوروبا كلها ضامنة لممتلكات بعضها البعض، وضامنة لشكل الحكومات القائمة، ولنظمها السياسية التي يكون معمولاً بها حين توقيع المعاهدة». وتحمست بروسيا لهذا الاقتراح، وأضافت إليه اقتراحاً عملياً، وهو إنشاء جيش دولي قادر على تنفيذ هذا الضمان الجماعي يكون مقره مدينة بروكسل. لكن بريطانيا رفضت أن تربط نفسها بنظام للأمن الجماعي يبدو محافظاً على هذا النحو، ولذلك لم ينجح هذا المشروع[٨].

غير أن إخفاق نظام الأمن الجماعي بصيغته التي اقترحتها روسيا لم يحل دون انعقاد سلسلة من المؤتمرات لحل أو إدارة الأزمات الكبرى التي واجهت أوروبا طوال القرن التاسع عشر. وكثيراً ما فوض هذا المؤتمر دولة أو أكثر من الدول الأوروبية الكبرى بالتدخل باسم المؤتمر لمساعدة ثورة أو لإخماد ثورة أخرى، أو حتى للقتال إلى جانب دولة أوروبية في مواجهة دولة أوروبية. . . وهكذا. في سياق هذا التفويض، تدخلت فرنسا لقمع الثورة التي قامت في أسبانيا ضد الملك فرديناند السابع. وباسم المؤتمر الأوروبي، قامت روسيا وإنكلترا وفرنسا بقتال الأسطول المصري - التركي في موقعة نافارين عام ١٨٢٨، لمساعدة اليونان في الحصول على استقلالها. وتم تقديم الدعم إلى بلجيكا للحصول على استقلالها عن هولندا وضمان حيادها الدائم عام ١٨٣٢. وتجاوز نشاط «المؤتمر» حدود القارة الأوروبية حين تدخل لصالح تركيا ضد محمد علي، وبدأ يهتم بـ «المسألة المصرية». كما اهتم في عام ١٨٨٨ بوضع قواعد لتنظيم الملاحة في قناة السويس، وبمسألة الملاحة في نهر الكونغو، ونهر النيجر. وفي سنة ١٩٠٠، نظّم حرب البوكسر في الصين. وكادت سلطة المؤتمر تصل إلى حد التدخل في شؤون القارة الأمريكية لمساعدة اسبانيا على إخماد الثورات في مستعمراتها هناك، لكن إنكلترا رفضت أي تدخل من جانب المؤتمر في شؤون المستعمرات الاسبانية، وأعلنت أن مثل هذا التدخل يعتبر عملاً عدوانياً ضدها، كما أعلنت الولايات المتحدة، من خلال مبدأ مونرو لعام ١٨٢٣ رفضها أي تدخل أوروبي في شؤون الأمريكتين[٩].

ويلاحظ على صيغة المؤتمر الأوروبي ما يلي:

(١) انه مثّل محاولة لفرض مفهوم القوى الأوروبية الكبرى للأمن على القارة

---

(٨) بطرس بطرس غالي، الحكومة العالمية، كتاب اكتوبر (القاهرة: دار المعارف، ١٩٩٢)، ص ٥٣.
(٩) المصدر نفسه، ص ٥٤.

الأوروبية، كما حاول فرضها على مناطق خارج هذه القارة. وعلى هذا الأساس، فقد كان أقرب ما يكون لمحاولة الهيمنة من جانب القوى الكبرى منه إلى صيغة للتشاور تجمع بين الدول الكبرى والدول الصغرى في إطار مؤسسي واحد.

(٢) انه لم يشكل منظمة دولية بالمعنى الدقيق لهذا المصطلح لأنه لم يخضع في ممارساته لقواعد ومبادئ محددة وواضحة، ولم تنبثق عنه سكرتارية دائمة تتابع تنفيذ قراراته، ولم تكن لديه آليات ثابتة ومحددة لاتخاذ القرارات أو تنفيذها. لذلك اختلف أسلوب المعالجة من حالة إلى أخرى، وتوقف على طبيعة العلاقة بين الدول الكبرى نفسها. فأحياناً يفوض المؤتمر الأوروبي دولة بشن الحرب من دون أن يكلف نفسه عناء مساعدتها، وأحياناً أخرى تتحالف أكثر من دولة في شن هذه الحرب، وأحياناً ثالثة يتم التدخل جماعياً.

(٣) إن دوره لم يقتصر في الواقع على التدخل العسكري، أو طرح تسويات معينة ومحاولة فرضها بالقوة، بل أسهم المؤتمر الأوروبي في تهيئة مناخ مؤات لتطور القانون الدولي وازدهاره. فقد كانت المؤتمرات الدولية الكبرى التي عقدت في كنف «الوفاق الأوروبي» (مثل مؤتمر فيينا عام ١٨١٥، ومؤتمر باريس عام ١٨٥٦، ومؤتمر برلين عام ١٨٦٥، وغيرها من المؤتمرات) هي المناسبة التي تبلور من خلالها العديد من قواعد القانون الدولي وتثبت.

ولهذا يرى الكثيرون، ومن بينهم جورج سل (G. Scelle)، على سبيل المثال، في ممارسات «الوفاق الأوروبي» برهاناً على ما أسماه بـ «الحكومة العالمية الفعلية». كما يرى بعض كبار الباحثين أنه «في غياب جهاز مفوض بمسؤوليات وسلطات ملائمة، اضطلعت عملية التشاور الاختياري بين القوى الأوروبية الكبرى بوظيفة الضبط الإيقاعي اللازم لتسيير النظام الدولي في ذلك الوقت، ولكن بطريقة تجريبية ومتقطعة»[١٠].

ب ـ صيغة عصبة الأمم

شكّل قيام «عصبة الأمم» في أعقاب الحرب العالمية الأولى خطوة حاسمة جديدة على طريق انتقال العلاقات الدولية من حالة «الطبيعة» إلى «حالة المجتمع»، إذا جاز لنا استخدام لغة الخطاب الهوبزي، وذلك من زوايا عديدة:

(١) انها فتحت أبواب عضويتها أمام الدول كافة، واستناداً إلى قاعدة المساواة

---

(١٠) المصدر نفسه، ص ٥١ ـ ٥٦، وميرل، المصدر نفسه، ص ٤٠.

السيادية بينها، ومن دون أي تمييز بين الدول الكبرى والدول الصغرى، سواء في حقوق العضوية أو في واجباتها. وكانت تلك خطوة حاسمة على طريق الانتقال من مفهوم «الأمن» أو «الضمان» الجماعي، باعتباره مسؤولية أو حق تقتصر ممارستهما على الدول الكبرى وحدها، إلى مفهوم أكثر تطوراً ينظر إلى فكرة الأمن باعتباره مسؤولية مشتركة تقتضي تعاون الجميع في حمل أعبائها.

(٢) انها عالجت قضية الأمن الدولي في سياق أوسع وهو سياق تنظيم المجتمع الدولي ككل. صحيح أن قضية الأمن، بمعناه المباشر، احتلت المرتبة الأولى من اهتمام العصبة، لكنها لم تهمل معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية وقضايا حقوق الإنسان، وخاصة حقوق الأقليات، وأقامت علاقات عمل مؤسسية وتنظيمية مع العديد من الاتحادات الإدارية التي كانت قد نشأت قبل قيام العصبة، أو مع بعض المنظمات «المتخصصة» التي تزامن إنشاؤها مع نشأة العصبة. وكانت تلك خطوة حاسمة، وإن كانت ما تزال في مراحلها الجنينية، على طريق بلورة مفهوم شامل ومتعدد الأبعاد للأمن لا يقتصر على الجوانب السياسية أو العسكرية المباشرة فقط، وإنما يمتد ليشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً.

(٣) انها حاولت، ولأول مرة في تاريخ البشرية، تنظيم العلاقات الدولية، وفي مقدمتها العلاقات السياسية الدولية، على أسس ثابتة ودائمة، ووفقاً لقواعد واضحة ومحددة ومعلنة ومصاغة في شكل معاهدة دولية ملزمة. وكانت تلك خطوة حاسمة على طريق الانتقال، ولو بطريقة بدائية، إلى صيغة «العقد الاجتماعي» الضروري لانتقال الدول من حالة «الطبيعة» التي تتسم بالفوضى وسيادة قانون الغاب، إلى حالة «المجتمع» المنظم الذي يحاول على الأقل أن يخضع في سلوكه لقواعد قانونية ملزمة ومقبولة من الجميع.

ومع ذلك، فلم تشكّل عصبة الأمم سلطة دولية بالمعنى الحقيقي، وحاولت أن تعتمد على تأييد الرأي العام، وعلى مكانتها الأدبية، لحمل الدول الأعضاء على اللجوء إلى الوسائل السلمية في فض المنازعات التي تنشب في ما بينها واحترام العهود والمواثيق الدولية. ولكن يلاحظ أن عهد العصبة لم يتضمن صراحة تجريم اللجوء إلى الحرب، والذي كان حقاً مقرراً للدول في ذلك الوقت، واكتفى العهد بالنص على ضرورة التزام الدول باللجوء إلى الوسائل السلمية أولاً، وعدم اللجوء إلى الحرب قبل مضي فترة ثلاثة أشهر على الأقل واستنفاد سبل التسوية بالوسائل السلمية. كذلك فلم تتوفر لدى العصبة الأداة العسكرية التي تكفل لها بالفعل ردع المعتدي أو إنزال العقاب به. وعلى الرغم من أن مجلس العصبة كان يملك، نظرياً

على الأقل، صلاحيات معينة تمكنه من أن يطلب من الدول الأعضاء وضع قوات برية أو بحرية أو جوية تحت تصرفه، إلا أنه لم يلجأ قط إلى هذا الإجراء لمواجهة حالات الاعتداء المسلح العديدة التي حدثت في عهد العصبة. كما لم يطبق المجلس الصلاحيات المخوّلة له بفرض العقوبات الاقتصادية إلا في حالة واحدة، هي حالة اعتداء إيطاليا على اثيوبيا عام ١٩٣٦. أما العقوبات السياسية، وأهمها الطرد من العصبة، فلم تطبق إلا في حالة واحدة، هي حالة اعتداء الاتحاد السوفياتي على فنلندا عام ١٩٣٩.

وقد حاولت العصبة التحرك على طريق موازٍ في محاولة لتحقيق الاستقرار الدولي من خلال نظام مقبول يكفل توازن القوى، وذلك في محاولة بلورة سياسات معينة لحث الدول الأعضاء على الحدّ من التسلح والاكتفاء منه بالحد الأدنى اللازم للوفاء باحتياجات أمنها الداخلي فقط. وعلى رغم الجهود الضخمة التي بذلتها العصبة في هذا المضمار، إلا أن المؤتمر العام الذي نجحت أخيراً في عقده عام ١٩٣٢ لبحث أسس نزع السلاح قد باء بالفشل.

ومن الواضح أن العصبة لم تتحول إلى منظمة فوق الدول، ولم تتمتع بالسلطات التي تكفل لها تحقيق إرادتها الذاتية التي هي تعبير عن إرادة المجتمع الدولي في مواجهة الدول الأعضاء. ورفضت هذه الدول أن تتنازل عن أي جزء من سيادتها لصالح هذه المنظمة الوليدة، كما رفضت الدول الكبرى أن تتحمل مسؤوليات إضافية في ظل نظام جماعي للأمن لا تسيطر هي على آليات صنع القرار فيه، وفضلت العمل بوسائلها الخاصة، والاعتماد على مواردها وإمكاناتها الذاتية، أو التحالف مع الآخرين لتحقيق أمنها. وقد أسهم ذلك كله، بالإضافة إلى عوامل أخرى عديدة لا مجال للتعرض لها هنا بالتفصيل، في تقليص قدرة هذه المنظمة الدولية على السيطرة على المشكلات العديدة التي تفجّرت الواحدة تلو الأخرى لتنتهي باندلاع الحرب العالمية الثانية التي كانت أكثر دماراً وأشد فتكاً من سابقتها.

غير أنه يتعين أن نشير هنا إلى أن العصبة لم تتحول بالفعل إلى منظمة عالمية، ومن ثم فقد غلب عليها الطابع الأوروبي في النهاية. فالولايات المتحدة التي أسهمت بالدور الرئيسي في حسم الحرب العالمية الأولى وصياغة عهد العصبة لم تصبح عضواً فيها بسبب رفض الكونغرس. ولم ينضم الاتحاد السوفياتي إليها إلا في عام ١٩٣٤، ولم يلبث أن طرد منها عام ١٩٣٩. وقد انسحبت اليابان عام ١٩٣٣، وكذلك ألمانيا، ثم انسحبت معظم دول أمريكا اللاتينية بحلول عام ١٩٣٦. وفي الوقت نفسه، لم تول العصبة أهمية تذكر للمشكلة الاستعمارية،

باستثناء نظام الانتداب الذي طبق على المستعمرات التي اقتطعت من الدول المهزومة في الحرب. وبالتالي، فلم يكن متاحاً أمام نصف شعوب العالم تقريباً المساهمة في نشاط أول منظمة عالمية، لأن هذه الشعوب كانت واقعة تحت السيطرة الاستعمارية المباشرة.

ولا ينبغي أن يقلل إخفاق العصبة من الأهمية القصوى لتلك التجربة التي كانت في الواقع بمثابة «محاولة أولية» لاستكشاف الآفاق والمشكلات التي تعترض عملية تنظيم المجتمع الدولي. فقد استفادت الأمم المتحدة من هذه التجربة استفادة مباشرة لدرجة أن بعض النصوص المتعلقة بعدد من الأجهزة التي أنشأتها، مثل المحكمة الدائمة للعدل الدولي، قد نقلت بطريقة تكاد تكون حرفية إلى الأجهزة المقابلة لها في الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة. ومع ذلك فهناك ما يشبه الإجماع في معظم الكتابات التي تناولت بالتحليل دور عصبة الأمم، على أن إدراج عهد عصبة الأمم ضمن معاهدات الصلح التي أبرمت في نهاية الحرب العالمية الأولى قد انطوى في حدّ ذاته على اعتقاد ضمني بأن الترتيبات التي تمّ التوصل إليها هي ترتيبات نهائية، وأنها تصلح أساساً لنظام عالمي دائم وعادل. لكن هذه الترتيبات كانت في الواقع إملاءً لشروط الجانب المنتصر في الحرب على الجانب المهزوم فيها. وفي هذا السياق، بدت العصبة كما لو كانت مجرد أداة لإبقاء الأوضاع على ما هي عليه غداة الحرب، بصرف النظر عن عدالة هذه الأوضاع أم لا، أكثر من كونها أداة لتحقيق التعاون بين الدول استناداً إلى مبادئ عامة وعادلة لا تفرق بين المنتصر والمهزوم[(١١)].

ج ـ صيغة الأمم المتحدة[(١٢)]

وقد اتسمت هذه الصيغة في الواقع بقدر كبير من المرونة جعلها قادرة على التكيف مع التطورات التي طرأت على النظام الدولي منذ الحرب العالمية الثانية حتى

---

(١١) هناك عدد هائل من الكتابات حول عصبة الأمم، انظر على وجه الخصوص: George Scott, *The Rise and Fall of the League of Nations* (London: Hutchinson, [1973]).

انظر أيضاً: حسن نافعة [وآخرون]، **مقدمة العلوم السياسية** (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٩٠)، ص ٥٠٢ ـ ٥١٥؛ غالي، المصدر نفسه، ص ٥٧ ـ ٧١، وميرل، المصدر نفسه، ص ٤١ ـ ٤٦.

(١٢) حول تجربة الأمم المتحدة، انظر على سبيل المثال: Michel Virally, *L'Organisation mondiale*, Collection U. série droit international public (Paris: A. Colin, [1972]), et Adam Roberts and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1993).

انتهاء الحرب الباردة، بل إنها استوعبت هذه التطورات. ويرى بعضهم أن هذه الصيغة ما تزال صالحة للعمل وقادرة على التعامل بكفاءة مع التطورات الراهنة في النظام العالمي. وبما أننا سنركز تحليلنا في هذا الفصل كله على دور الأمم المتحدة في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين، فإننا سنكتفي هنا بعرض لأهم الملامح العامة التي ميزت تجربة الأمم المتحدة من التجارب السابقة، وما أسهمت به من تطور على طريق الانتقال من حالة «الطبيعة» إلى حالة «المجتمع» الدولي. ويمكن إجمال أهم ملامح هذا الإسهام وسماته على النحو التالي:

(١) الأمم المتحدة كمنظمة عالمية

أدى عدم ارتباط الأمم المتحدة بترتيبات الصلح التي أعقبت الحرب العالمية الثانية، من ناحية، واهتمامها بشعوب الدول الواقعة تحت الاستعمار وقضاياها من ناحية أخرى، إلى فتح الطريق أمام تحول الأمم المتحدة إلى منظمة عالمية بالفعل. فقد انضمت إليها الدول المهزومة في الحرب العالمية الثانية، وكذلك جميع الدول التي حصلت على استقلالها تباعاً. ولم يكن طريق الأمم المتحدة نحو العالمية سهلاً أو معبدًا. فقد أدت الحرب الباردة بين المعسكرين إلى عرقلة دخول عدد من الدول المتحالفة مع هذا المعسكر أو ذاك لبعض الوقت، وإلى الحيلولة أيضاً دون مشاركة الصين الشعبية، وهي أكبر دولة في العالم من حيث تعداد السكان، في أنشطة الأمم المتحدة حتى عام ١٩٧١، على الرغم من أن الصين هي عضو مؤسس في الأمم المتحدة. وأدى هذا الوضع إلى مفارقة غريبة تمثلت في شغل حكومة جزيرة فرموزا الصغيرة لمقعد الصين الدائم في مجلس الأمن. لكن مسيرة الأمم المتحدة بدأت، بعد إنهاء المشكلة الصينية، تتحرك بثبات لا رجعة فيه في اتجاه العالمية الحقة. على صعيد آخر، لم يشر الميثاق، من قريب أو بعيد، إلى حق الدول الأعضاء في الانسحاب من المنظمة، ولم توقع عقوبة الفصل على أية دولة عضو حتى الآن، وهو ما أسهم في دعم عالمية الأمم المتحدة. وفي ما عدا بعض الحالات الفردية المحدودة جداً، فإن جميع الدول الأعضاء في «المجتمع» الدولي أصبحت أعضاء في الأمم المتحدة. وتلك ظاهرة جديدة تحدث لأول مرة في التاريخ الإنساني. فلم يسبق في أية لحظة من لحظات التاريخ البشري المعروف أن تحولت أية منظمة دولية من قبل إلى إطار مؤسسي يضم حكومات جميع دول وشعوب العالم وممثليهم من قبل، بما في ذلك تجربة عصبة الأمم.

(٢) الأمم المتحدة كنواة للتنظيم العالمي الشامل

تدعمت صورة الأمم المتحدة باعتبارها منظمة دولية عامة الاختصاص

(وليست منظمة سياسية أو أمنية)، وعلى نحو أفضل بكثير مما كانت عليه عصبة الأمم، فعهد إلى أحد أجهزتها الرئيسية، وهو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بمهمة معالجة، أو البحث عن حلول للمشكلات الدولية الأخرى كافة التي لا تتصل مباشرة بقضايا السلم والأمن الدوليين، كما صرح لهذا الجهاز، وللجمعية العامة أيضاً، بإنشاء كل ما يلزم من الفروع الثانوية لمواجهة التطور المستمر في الوظائف والمهام والأدوار التي يتعين أن يضطلع بها المجتمع الدولي من خلال الأمم المتحدة.

على صعيد آخر، ربط الميثاق بين الأمم المتحدة وأشكال المنظمات الدولية الأخرى كلها، حكومية وغير حكومية، بعلاقة عمل محددة، ولكن من طبيعة مختلفة، فأوجد علاقة دستورية مع المنظمات الاقليمية على أساس تنظيم هرمي للسلطة تتربّع الأمم المتحدة، من خلال مجلس الأمن، على قمته. وأوجد أيضاً علاقة مؤسسية تعاقدية مع المنظمات الدولية المتخصصة على أساس التنسيق والتعاون والتكامل، بحيث أصبحت هذه المنظمات تشكّل مع الأمم المتحدة «منظومة» أو «عائلة» واحدة. كما أوجد علاقة من جانب واحد مع المنظمات الدولية غير الحكومية على أساس تخويل المجلس الاقتصادي والاجتماعي صلاحية إشراك هذه المنظمات على النحو الذي يراه، في أنشطة الأمم المتحدة المختلفة.

وهكذا تحولت الأمم المتحدة، ولأول مرة أيضاً، في تاريخ البشرية إلى نواة للتنظيم العالمي الشامل على النحو الذي يجعلها قادرة تماماً على التكيف مع اتجاه النظام العالمي نحو العولمة (Globalization).

(٣) الأمم المتحدة كنواة لحكومة عالمية

حاول ميثاق الأمم المتحدة، على عكس عهد العصبة، أن يوجد نوعاً من التوازن بين النظرة المثالية ـ القانونية الرامية إلى تأكيد الطابع الديمقراطي للمنظمة، من خلال إعمال مبدأ المساواة بين الدول الأعضاء والنظرة الواقعية الرامية إلى التركيز على تحقيق فاعلية المنظمة من خلال منح الدول الكبرى ثقلاً ومزايا خاصة في عملية صنع القرارات المهمة في الأمم المتحدة. وأدى ذلك إلى صيغة حاولت أن تجمع بين مزايا تجربة «التحالف المقدس» ومزايا تجربة «عصبة الأمم»، حيث يصعب تحقيق المشاركة الفعالة والمساندة من جانب بقية الدول الأعضاء في المجتمع الدولي من دون توافر حد أدنى من الديمقراطية. وتجسدت هذه الصيغة في عضوية دائمة للدول الكبرى في مجلس الأمن، وتمتع هذه الدول بحق الفيتو، وكذلك في تخويل مجلس الأمن سلطات وصلاحيات واسعة النطاق.

وعلى الرغم من أنه يصعب الادعاء بأن الأمم المتحدة هي منظمة «فوق الدول»، أو أنها شكل من أشكال الحكومة العالمية، إلا أن السلطات والصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمن بموجب الميثاق الحالي تجعله قادراً على التصرف كجهاز، وكسلطة بوليس دولي، من الناحية الفعلية، في حالة توافر شرط واحد، هو حدوث توافق بين الدول الكبرى الأعضاء الدائمين فيه. ومن المسلم به أن سلطة الحكومة هي سلطة أوسع نطاقاً من سلطة البوليس. ومع ذلك، فإن وجود جهاز دولي يملك هذه الصلاحية من الناحية القانونية، من شأنه أن يفتح الباب أمام الأمم المتحدة، إذا توافرت ظروف دولية ملائمة، لكي تصبح هذه المنظمة الدولية، ليس فقط نواة لحكومة عالمية، ولكن أيضاً إطاراً مؤسسياً لنظام عالمي لإدارة شؤون الكون. لكن ذلك يتطلب جهداً إصلاحياً ضخماً، كما سنشير إلى ذلك، في ما بعد.

يتضح من هذا الاستعراض لتطور حركة المجتمع الدولي أنه يتجه بثبات وبخطى متسارعة بالفعل إلى التحول من مرحلة الفوضى التي تميّز حالة «الطبيعة» إلى مرحلة «النظام» (Order) والتنظيم (Organization) التي تميّز حالة «المجتمع». ولا ينبغي أن تحجب بعض مظاهر الفوضى والعنف القائمة حالياً، والتي وجدت دوماً بدرجة أو بأخرى في جميع الفترات التاريخية، هذه الحقيقة. والواقع أن ديناميكية التطور الخاصة بالثورة العلمية والتقانية التي بدأت مع الثورة الصناعية التي انطلقت في أوروبا في القرن الثامن عشر، ومنها إلى العالم أجمع، ودفعها الدؤوب في اتجاه تحويل العالم إلى قرية كونية واحدة، هو الذي يدفع بالضرورة في اتجاه عملية التنظيم هذه بصرف النظر عن العقبات. لكن هذه الحركة تتسم بسمتين أساسيتين:

(أ) الحركة المستمرة في اتجاه التحول من «النظام الأوروبي» إلى «النظام العالمي».

(ب) الحركة المستمرة في اتجاه التحول من المجتمعات المغلقة التي تسيطر عليها سلطة مركزية واحدة، أياً كانت طبيعة هذه السلطة، إلى المجتمعات المفتوحة التي تتيح المجال لدور متزايد للفاعلين من غير الدول. ولا شك في أن لذلك كله تأثيراته المباشرة في مفهوم الأمن الدولي، وفي سبل تحقيقه وآلياتها. وسوف نحاول في ما يلي بحث ما إذا كانت الأمم المتحدة بمفاهيمها وهياكلها وآلياتها الحالية قادرة على تحقيق الأمن الدولي بالفعل، أو أن هناك حاجة ماسة إلى تطوير هذه المفاهيم والهياكل والآليات معاً.

٢ ـ مفهوم الميثاق للسلم والأمن الدوليين ولدور الأمم المتحدة في تحقيقهما

يحتوي ميثاق الأمم المتحدة على إشارات عديدة إلى «السلم» وإلى «الأمن» الدوليين، لكنه لا يتضمن في أية مادة من مواده تحديداً واضحاً أو تعريفاً لهذين المفهومين. ويتضمن الميثاق أيضاً إشارات عديدة إلى «تهديد» السلم و«الإخلال» بالسلم، وإلى «أعمال العدوان». لكنه لا يتضمن أيضاً في أية مادة من مواده توضيحاً لمصادر هذا التهديد أو الإخلال، أو تعريفاً للعدوان.

وتشير ديباجة الميثاق إلى أن شعوب «الأمم المتحدة» قد آلت على نفسها بأن «تنقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب... وأن تؤكد (إيمانها) بالحقوق الأساسية للإنسان... وبالمساواة بين الأمم كبيرها وصغيرها... وأن تبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة... واحترام الالتزامات الدولية، وأن تدفع بالرقي الاجتماعي وترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح... الخ.». أما المادة الأولى من الميثاق، فتحدد مقاصد الأمم المتحدة في «حفظ السلم والأمن الدولي. وإنماء العلاقات الودية بين الأمم.. واتخاذ التدابير الملائمة لتعزيز السلم العام، والعمل من خلال التعاون الدولي على حل المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان».

في هذا السياق يسمح ميثاق الأمم المتحدة بإعطاء مفاهيم متباينة جداً للسلم والأمن الدوليين، أي أن التفسير الأوسع للمواد المختلفة ذات الصلة في الميثاق تؤدي إلى افتراض أن كل خرق للمبادئ والقواعد المنصوص عليها في الميثاق والخروج عليها أو العمل على عرقلة الأهداف التي تسعى الأمم المتحدة إلى تحقيقها يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين. أما التفسير الضيق لهذه المواد فيقصر أعمال التهديد للسلم والأمن الدوليين على كل ما من شأنه تعريض سيادة الدول الأعضاء وسلامتها الاقليمية للخطر.

والواقع أنه لا يوجد تفسير واحد محدد ومتفق عليه للميثاق، وبخاصة ما يتعلق منه بموضوع المحافظة على السلم والأمن الدوليين. وقد استغرقت الجمعية العامة سنوات طويلة جداً من المناقشة الحادة قبل أن تتمكن من إصدار قرار يتضمن تعريفاً للعدوان (القرار رقم ٢٩/٣٣١٤ لعام ١٩٧٤). لكن صدور هذا القرار لم يحل أية مشكلة عملية، ولا يلزم أحداً بقبوله، فضلاً عن أنه ما زال موضوعاً لخلافات أساسية، على الرغم من أن محكمة العدل الدولية قد أقرت بأن هذا القرار

يمكن أن يعتد به كدليل «يعكس موقف القانون الدولي العرفي»[١٣].

هذا الغموض قصد به أن يصبح مجلس الأمن هو الجهة الوحيدة التي لها سلطة تقديرية كاملة، سواء في تحديد طبيعة الممارسات أو التصرفات الدولية وتوصيفها، وما إذا كانت هذه الممارسات أو التصرفات تنطوي على «تهديد» أو «إخلال» أو «خرق» للسلم والأمن الدوليين، أو في تحديد طبيعة الإجراء، أو التصرف الدولي، المناسب والمطلوب للرد على هذه الممارسات أو التصرفات. ومعنى ذلك، أن مفهوم الميثاق للسلم والأمن الدوليين لا يمكن تحديده بدقة إلا بالرجوع إلى السوابق، وبخاصة تلك المتعلقة بممارسة مجلس الأمن. وسوف نشير في موضع لاحق إلى أن هذه الممارسات قد اختلفت جذرياً في فترة ما بعد انتهاء الحرب الباردة مقارنة بممارساته أثناء الحرب الباردة نفسها.

غير أن عدم تحديد الميثاق لمفهوم واضح ومحدد للسلم والأمن الدوليين لم يحل دون وضع تصور لنظام كامل للأمن الجماعي يشكل نقلة موضوعية بالمقارنة مع التجارب الدولية السابقة. ويقوم هذا النظام على ضلعين: **أحدهما** وقائي، **والآخر** علاجي. وسنعرض لهما في ما يلي بقدر أكبر من التفصيل.

أ ـ البعد الوقائي في نظام الأمم المتحدة للأمن الجماعي

حدّد ميثاق الأمم المتحدة مجموعة من المبادئ والقواعد العامة التي يتعيّن على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الالتزام بها، والتي يشكل احترامها، والعمل على هديها، والالتزام بتنفيذها، أهم وسيلة من وسائل وقاية المجتمع الدولي من الأخطار التي يمكن أن تهدد سلامته وأمنه. ولكنها تعيّن عليه في الوقت نفسه أن يحدد وسائل وآليات للتدخل، ومساعدة الدول الأعضاء على تسوية الخلافات والأزمات التي قد تندلع بينها، وألا ينتظر حتى تتحول هذه النزاعات إلى مواجهات مسلحة.

(١) المبادئ والقواعد العامة

يحتوي ميثاق الأمم المتحدة على عدد من المبادئ العامة والقواعد الأساسية التي تحدد، ليس فقط ما يجب أن يكون عليه سلوك الدول تجاه بعضها البعض، أو تجاه «الأمم المتحدة» نفسها باعتبارها شخصاً مستقلاً من أشخاص القانون الدولي

(١٣) Nagendra Singh, «The UN and the Development of International Law,» in: Roberts and Kingsbury, eds., Ibid., p. 399.

العام، ولكن أيضاً صلاحيات الأمم المتحدة نفسها، وحدود سلطاتها في مواجهة الدول الأعضاء. وكلما كانت هذه المبادئ والقواعد واضحة وضوحاً قاطعاً لا شبهة فيه، كان بمقدور الأجهزة المختصة في الأمم المتحدة تحديد ورصد حالات تجاوزها، أو الخروج عليها أو خرقها، تحديداً دقيقاً أيضاً لا يحتمل اللبس أو الغموض أو التفسيرات المتباينة أو المتعارضة، وكذلك تقدير طبيعة الإجراءات والترتيبات أو الأعمال اللازمة لمواجهة هذه الحالة، وذلك استناداً إلى معايير موحّدة تتناسب وحجم المخالفة المرتكبة وطبيعتها. أما إذا كانت هذه المبادئ والقواعد غامضة، أو تحتمل تأويلات شتى ومتناقضة، فإن ذلك يفتح الباب واسعاً أمام تردد الأجهزة المختصة وارتباكها أو عجزها، ويفسح المجال لتطبيق «معايير مزدوجة» على الحالات المتشابهة أو تلك التي يعتقد أنها كذلك.

ومن أهم ما ينطوي عليه الميثاق من مبادئ وقواعد:

(أ) مبدأ المساواة في السيادة بين الدول، ويلاحظ أن الجدل الفقهي ما زال محتدماً بين مدرستين حول مفهوم السيادة، وعما إذا كانت هذه السيادة «مطلقة» أم «نسبية»، وترتب أيضاً كل من المدرستين نتائج مختلفة ومؤثرة، سواء على وضع الدولة داخل المنظمة الدولية أو على علاقة كل منهما بالآخر. ولكن لا يختلف أحد على أية حال على أن أحد مظاهر إعمال مبدأ السيادة المعترف بها لكل الدول هو تحقيق المساواة بينها أمام القانون. وقد سبق أن أشرنا إلى أن عدم التكافؤ الهائل بين أحكام الدول وقدراتها وإمكاناتها في الواقع، وضرورة المساواة بينها أمام القانون، يثير مفارقة ومعضلة كبرى للموازنة بين متطلبات «الديمقراطية» و«الفاعلية» في الأمم المتحدة، وكيف حاول الميثاق حلها.

(ب) عدم التدخل في الشؤون «الداخلية» للدول الأعضاء، فقد نصت الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق على أنه «ليس في هذا الميثاق ما يسوغ لـ «الأمم المتحدة» أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي، للدول وليس فيه ما يقضي على الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل على الأمم المتحدة بغية البحث عن حل لها بموجب الميثاق. لكن المادة نفسها أضافت على الفور «ان هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع من الميثاق».

وقد أثارت هذه الفقرة جدلاً واسعاً بين فقهاء القانون الدولي التقليدي لتحديد ماهية «الشؤون الداخلية»، وأفرز هذا الجدل مواقف تذهب في تطرفها إلى حد منح الدول وحدها صلاحية تحديد ما هو «الشأن الداخلي»، استناداً إلى مبدأ أو نظرية «اختصاص الاختصاص»، أو، على النقيض، منح الأمم المتحدة وأجهزتها

المعنية وحدها ذلك التحديد. ولم تتمكن المناقشات المستفيضة التي دارت في مؤتمر سان فرانسيسكو التأسيسي للأمم المتحدة من حسم هذه المسألة على نحو قاطع، وظلت بالتالي الحدود الفاصلة بين سلطة الدولة واختصاصاتها من جهة، وسلطة الأمم المتحدة واختصاصاتها من جهة أخرى، مفتوحة وفي حالة سيولة كاملة. لكن نص الفقرة واضح في ما يتعلق بعدم جواز التعلل بـ «الشأن الداخلي» لعرقلة سلطة مجلس الأمن في اتخاذ ما يراه من إجراءات المنع أو القمع، وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق.

وتدل ممارسات الأمم المتحدة، سواء أثناء الحرب الباردة أو بعدها، على أن مجلس الأمن قد اتخذ قرارات سمحت للأمم المتحدة بالتدخل بأشكال وأساليب عديدة، ومن بينها فرض تدابير قمعية، في وسائل تعتبر تقليدياً، من صميم المسائل الداخلية. ومن أبرز هذه الأمثلة، في مرحلة الحرب الباردة، قيام مجلس الأمن بفرض عقوبات اقتصادية على كل من روديسيا وجنوب افريقيا بسبب سياسة التمييز العنصري. أما في مرحلة ما بعد انتهاء الحرب الباردة، فالأمثلة أكثر من أن تحصى: الإشراف على الانتخابات في مناطق عديدة من العالم، بل أحياناً القيام بإدارة الدولة نفسها وتولّي شؤون الدفاع والأمن الداخلي والإعلام والقضاء في المرحلة الانتقالية (كمبوديا)، وتحديد مناطق آمنة أو مناطق محظورة على الطيران (العراق، البوسنة، والهرسك)، أو حماية قوافل الإغاثة (الصومال، والبوسنة)... الخ. لكن الأمر الذي يتعين الالتفات إليه هنا هو عدم وجود معايير واضحة ومحددة للتدخل، والتي تختلف من حالة إلى أخرى وفقاً لتقدير مجلس الأمن وحده.

(ج) عدم التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فعلاً في حل المنازعات الدولية، وقد حرصت المادة الثانية، الفقرة ٤، على أن توضح صراحة على أن هذا التحريم ينصرف أساساً إلى استخدام القوة «ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة»، ولكنها سرعان ما أضافت فقرة أخرى يفهم منها أن هذا التحريم شبه مطلق عندما ذكرت «أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة». الاستثناء الوحيد من هذا التحريم يتعلق بالدفاع الشرعي عن النفس، والذي أشارت إليه المادة (٥١).

لكن يلاحظ أن الميثاق لم يوضح المقصود بالدفاع الشرعي عن النفس، أو أنه يحصر حالات استخدام القوة التي يمكن أن تندرج في إطاره. ولذلك أصبح المفهوم موضع اجتهادات وتفسيرات شديدة التباين، إذ يذهب عدد من الفقهاء،

كما يذهب العديد من ممارسات الدول إلى حد اعتبار أن «الحرب الوقائية» تعدّ عملاً شرعياً من أعمال الدفاع عن النفس. وهذا يترك باب الاجتهاد مفتوحاً على مصراعيه أمام الدول لتقدير «نوايا» الخصم أو تفسير مغزى تحركاته وسلوكه وتصيد أخطائه على النحو الذي يمكنها من استدراجه الى حرب تبدو وقائية، على رغم أنها في حقيقة الأمر عدوانية، ويؤدي في كثير من الأحيان إلى تباين ردود فعل الأمم المتحدة تجاه أعمال يبدو طابعها العدواني واضحاً تماماً. وهناك حالات عدوان عديدة لم تتعامل معها الأمم المتحدة باعتبارها كذلك، منها على سبيل المثال لا الحصر: عدوان إسرائيل عام ١٩٦٧ على ثلاث دول عربية، وعامي ١٩٧٨، و١٩٨٢ على لبنان، وتدميرها المفاعل النووي العراقي عام ١٩٨١.

وقد حاول أحد الباحثين مؤخراً دراسة ردود فعل الأمم المتحدة تجاه عدد من حالات التدخل العسكري التي توافر فيها جميعاً شرطان أساسيان، هما: وقوع غزو بريّ عبر الحدود استهدف و/أو نجم عنه إسقاط النظام الحاكم بالقوة. وهذه الحالات هي: حالة الغزو الفييتنامي لكمبوديا (كانون الثاني/يناير ١٩٧٩)، والغزو التنزاني لأوغندا (نيسان/أبريل ١٩٧٩)، والتدخل الفرنسي في وسط افريقيا (أيلول/سبتمبر ١٩٧٩)، والغزو السوفياتي لأفغانستان (كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩)، والغزو الأمريكي لغرينادا (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٣)، والغزو الأمريكي لبنما (كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩)، والغزو العراقي للكويت (آب/اغسطس ١٩٩٠). وأثبتت هذه الدراسة أن موقف الأمم المتحدة تجاهها لم يكن متسقاً، وخلصت إلى نتيجة تقول إنه قد يكون السبب في عدم الاتساق هذا هو «أن نصوص الميثاق ليست هي العامل الوحيد الذي يوجّه ردود فعل الأمم المتحدة تجاه التدخل العسكري الأجنبي»[١٤].

(٢) الإطار المؤسسي للترتيبات الوقائية

توجد ثلاثة أجهزة رئيسية من أجهزة الأمم المتحدة تلعب دوراً أو آخر في الترتيبات الخاصة بالجانب الوقائي لنظام الأمن الجماعي، وهي مجلس الأمن، والجمعية العامة، ومحكمة العدل الدولية.

(أ) مجلس الأمن، ينفرد وحده بحق التدخل لتسوية المنازعات التي تنشب بين الدول الأعضاء، سواء حين تطلب منه ذلك الدول المعنية أو الجمعية العامة أو

---

(١٤) Ramses Amer, «The United Nations' Reactions to Foreign Military Interventions,» *Journal of Peace Research*, vol. 31, no. 4 (November 1994), pp. 425-444.

السكرتير العام للأمم المتحدة، بل قد يتدخل من تلقاء نفسه إذا وجد أن استقرار النزاع قد يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين. وفي هذه الحالة، يحق للمجلس أن يوصي الدول المتنازعة باللجوء إلى أية وسيلة يراها من وسائل تسوية المنازعات: المفاوضات المباشرة، التحكيم، القضاء الدولي، الإحالة إلى المنظمة الإقليمية المعنية. وقد يتدخل بنفسه كوسيط، أو يعينّ ممثلاً له، أو يطلب من السكرتير العام للأمم المتحدة أو من طرف ثالث التدخل، وقد يوصي بإحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية (بصرف النظر عن موافقة الأطراف أم لا). . . الخ. ، أي أن مجلس الأمن له سلطة تقديرية كاملة، سواء لتقرير هل يتدخل ابتداء أم لا، أو للاختيار من بين الوسائل السلمية المتاحة، أو لاقتراح أية حلول أخرى قد يراها ضرورية من أجل تسوية نهائية، أو أية حلول مؤقتة أو ترتيبات وإجراءات تحفظية. ويلاحظ أن مجلس الأمن لا يملك في هذه الحالات التي تقع في إطار الفصل السادس من الميثاق (حل المنازعات حلاً سلمياً: المواد من ٣٣ ـ ٣٨)، سوى حق إصدار التوصية غير الملزمة.

(ب) **الجمعية العامة**، ولها، بحكم أنها الجهاز العام الذي يتمثّل فيه جميع الدول الأعضاء على قدم المساواة، وصاحبة الحق في مناقشة كل ما يدخل في اختصاصات الأمم المتحدة كمنظمة دولية، أن تناقش كل الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، وأن تصدر بشأنها ما تراه من توصيات. ولكن يرد على هذا الاختصاص العام قيد أساسي تحدده المادة الثانية عشرة من الميثاق، والتي تحظر على الجمعية العامة إصدار أية توصيات بشأن أية نزاعات تكون مدرجة على جدول أعمال مجلس الأمن، باعتبار هذا الأخير صاحب الاختصاص الأصيل. لكن هذا القيد يرد على حق إصدار التوصيات، وليس على حق المناقشة. كذلك فإن الجمعية العامة هي التي تملك أن تنظر في المبادئ والقواعد العامة للتعاون الدولي، بما في ذلك المبادئ والقواعد الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين، وتصدر ما تراه بشأنها من توصيات. لكن يلاحظ هنا أن سلطة الجمعية العامة قاصرة على إصدار التوصية ولا تشمل سلطة إصدار القرار الملزم، وقد أصدرت الأمم المتحدة مؤخراً عدداً من الوثائق المهمة في هذا الصدد، في محاولة لتفسير بعض نصوص الميثاق أو لسد بعض النقص أو الفجوات، منها إعلان مانيلا لعام ١٩٨٢، حول «الحل السلمي» للمنازعات الدولية: القرار رقم (٣٧/١٠)، وإعلان ١٩٨٨ الخاص بمنع وإنهاء النزاعات والمواقف التي قد تهدد السلم والأمن الدوليين ودور الأمم المتحدة في هذا المجال: القرار رقم (٤٣/٥١). كما أقرت الجمعية العامة الإعلان الخاص بتقصي الأمم المتحدة الحقائق في ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين: القرار رقم (٤٦/٥٩).

(ج) محكمة العدل الدولية، ولها دور مهم تلعبه في مجال الترتيبات الوقائية المتعلقة بحفظ السلم والأمن بحكم اختصاصها الإفتائي أو اختصاصها القضائي. فكثيراً ما أسهمت الآراء الاستشارية الصادرة عن المحكمة في حسم أمور معينة ذات صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين، سواء عن طريق مباشر أو غير مباشر. أما حين تصدر المحكمة حكماً في نزاع تختص هي بالفصل فيه، فإن هذا الحكم يصبح ملزماً وغير قابل للاستئناف أو الطعن. غير أن هناك أموراً دستورية كثيرة تحدّ من إمكانية الاستفادة القصوى من المحكمة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، سواء في ما يتعلق باختصاصها الإفتائي أو باختصاصها القضائي. فحق طلب الفتوى من المحكمة قاصر على مجلس الأمن أو الجمعية العامة، أو أي جهاز أو جهة دولية أخرى تصرح لها الجمعية بذلك. وقد حدّ هذا كثيراً من نطاق الاستفادة من إمكانات محكمة العدل الدولية في هذا المجال. ولذلك نجد أن المحكمة لم تصدر منذ إنشائها، وحتى الآن، سوى ٢١ رأياً استشارياً. أما الاختصاص القضائي، فيحدّ منه عدم الأخذ بالاختصاص الإلزامي للمحكمة، وترك ذلك للقبول الاختياري للدولة، والتي تملك إن أرادت إصدار إعلان اختياري بقبول الاختصاص الإلزامي للمحكمة، سواء بصفة عامة ومطلقة، أو في مواجهة الدول التي تقبل الاختصاص الإلزامي فقط. ولم تقبل هذا الاختصاص سوى ٥٧ دولة فقط. وعادة ما يصدر الإعلان الاختياري مصحوباً بشروط تفرغه من مضمونه أو محددة المدة، أو مصحوباً بالاثنين معاً[١٥].

والواقع أن هناك أجهزة وفروعاً أخرى غير مجلس الأمن والجمعية العامة والمحكمة الدولية لها صلة بالترتيبات الوقائية أو العلاجية الخاصة بمجلس الأمن، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي وبعض الوكالات المتخصصة المرتبطة به، أو الفروع الثانوية المنبثقة عنه أو عن الجمعية العامة، وخصوصاً تلك العاملة في مجال تقديم المعونة الإنسانية وحقوق الإنسان. لكن دور هذه الأجهزة في مجال السلم لم يبرز إلا في مرحلة متأخرة كما سنشير إلى ذلك في ما بعد.

ب ـ البعد العلاجي في نظام الأمم المتحدة للأمن الجماعي

يدخل في إطار هذا البعد الترتيبات اللازمة كافة لفرض السلم والأمن الدوليين في حالة رفض الانصياع للتسوية بالطرق السلمية أو حدوث عدوان أو تهديد أو إخلال بالسلم يتطلب رداً فورياً لردعه أو قمعه.

---

(١٥) انظر: Roberts and Kingsbury, eds., Ibid., appendix F, pp. 543-548.

ويعتبر هذا الجانب العلاجي هو أقوى ما تضمنه ميثاق الأمم المتحدة، ومثّل، نظرياً على الأقل، نقلة موضوعية بالغة الأهمية على طريق استكمال أسس وأركان نظام حقيقي لأمن المجتمع الدولي منظوراً إليه كوحدة واحدة. وقد اختص به مجلس الأمن وحده دون غيره من الأجهزة والفروع الأخرى، إذ زوّده الميثاق بالصلاحيات والسلطات كافة التي تمكنه من مواجهة الموقف. فبالإضافة إلى السلطات والصلاحيات الممنوحة له بموجب الفصل السادس، والتي أشرنا إليها حالاً، منحه الميثاق، بموجب الفصل السابع، سلطة تقدير وتقرير ما إذا كان الذي قد وقع يشكل تهديداً للسلم أو إخلالاً به أو عملاً من أعمال العدوان (المادة ٣٩)، ودعوة المتنازعين الى الأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسناً من تدابير مؤقتة (المادة ٤٠)، وما يتعين اتخاذه من تدابير لا يتطلب استخدام القوات المسلحة. . . والتي يجوز أن يكون من بينها وقف العلاقات الاقتصادية ووسائل الاتصال الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات، وقفاً جزئياً أو كلياً، وقطع العلاقات الدبلوماسية (المادة ٤١)، وأخيراً فقد أجاز له الميثاق «أن يتخذ، بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية، من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما» (المادة ٤٢).

ولتمكين مجلس الأمن من استخدام القوة فعلاً ضد الخارجين على الشرعية الدولية، ممن يهددون السلم أو يخلّون به، أو يقدمون على ارتكاب أعمال عدوانية، حرص الميثاق على أن يضع تحت تصرفه أداة عسكرية دائمة ومستقلة عن إرادة الدول الأعضاء. فقد نصت المادة (٤٣) على تعهد جميع الدول الأعضاء بأن «يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن، بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقيات خاصة، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين، ومن ذلك حق المرور». وكان إدراج هذه المادة يشكّل في حدّ ذاته ثورة في عالم التنظيم الدولي، لأنها لو كانت قد دخلت حيز التنفيذ لترتب على ذلك وجود جيش دولي دائم تحت تصرف مجلس الأمن لا تملك الدول المشاركة في وحداته حق استخدامه، وإنما يملك ذلك الحق مجلس الأمن وحده.

ولكي يستكمل الميثاق الجوانب اللازمة كافة لكي يتحول الأمن الجماعي إلى نظام قابل للعمل والتشغيل، حرص على تشكيل لجنة أركان حرب من رؤساء أركان حرب الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن لتكون «مسؤولة عن التوجيه الاستراتيجي لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس»، و«التقديم المشورة

والمعونة إلى مجلس الأمن في جميع المسائل المتصلة بما يلزم من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين، ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها، ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع» (المادة ٤٧).

ويما أنه كان من المتوقع أن يمر بعض الوقت قبل وضع الاتفاقيات المشار إليها في المادة (٤٣) موضع التنفيذ، فقد حرص الميثاق على أن يكون مجلس الأمن في وضع يمكّنه من استخدام القوة المسلحة خلال المرحلة الانتقالية اللازمة قبل أن يصبح الجيش الدولي المرتقب جاهزاً ومستعداً. ولذلك حاول تلافي ظهور ما يمكن تسميته بفراغ القوة خلال المرحلة الانتقالية من خلال إجراءين: **الأول**، هو تفويض الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن «بالقيام، نيابة عن الأمم المتحدة، بالأعمال المشتركة التي قد تلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين. . . إلى أن تصير الاتفاقات الخاصة المشار إليها في المادة (٤٣) معمولاً بها على الوجه الذي يرى معه مجلس الأمن أنه قد أصبح يستطيع البدء في تحمل مسؤولياته وفقاً للمادة ٤٢» (المادة ١٠٦). **والثاني**، هو تكليف جميع الدول الأعضاء «بأن يكون لديها وحدات جوية وطنية قابلة للاستخدام فوراً لأعمال القمع الدولية المشتركة»، كما أوكل إلى مجلس الأمن «تحديد قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها وخطط عملياتها المشتركة، وذلك بمساعدة لجنة أركان الحرب» (المادة ٤٥).

في هذا السياق، تبدو الصورة مكتملة تماماً، حيث تتوافر المقومات اللازمة كلها لنظام أمن جماعي فعال، حتى ولو كان غير عادل. فهناك قواعد ومبادئ عامة مشتركة ومتفق عليها من الجميع. صحيح أن هذه القواعد أو المبادئ هي من العمومية، بحيث يمكن أن تسمح بتفسيرات متباينة ومتعارضة، ولكن هناك جهازاً مسؤولاً، هو مجلس الأمن، يملك صلاحية تحديد المخالفين لهذه القواعد والمبادئ، كما يملك السلطات التي تمكنه من اقتراح ما يراه من حلول للمشكلات الدولية وإنزال العقاب بالخارجين على الشرعية الدولية. وهو أخيراً يكمل الأدوات والوسائل الكفيلة لكي يصبح هذا العقاب رادعاً وفعالاً.

غير أن التشغيل العملي لهذا النظام المحكم، على صعيد التصور النظري، تطلب شرطاً لم يتوافر في بيئة النظام الدولي لعالم ما بعد الحرب العالمية الثانية، ألا وهو إجماع الدول الكبرى دائمة العضوية في مجلس الأمن، ذلك أن مجلس الأمن، وهو حجر الأساس في صرح نظام الأمن الجماعي كله، لا يستطيع، بحكم نصوص الميثاق نفسه، أن يتخذ أي قرار في أية مسألة مهمة إلا إذا وافقت عليه أغلبية معينة يشترط أن يكون من بينها أصوات الدول الدائمة العضوية مجتمعة.

ولذلك كان من الطبيعي أن يؤدي انقسام التحالف المنتصر في الحرب العالمية الثانية، وهو التحالف الذي شكلت دوله الكبرى ركيزة نظام الأمن الجماعي أو نواته عندما منحت وحدها مقاعد دائمة في المجلس، وحصلت وحدها أيضاً على ميزة أو حق الاعتراض (الفيتو)، إلى انهيار هذا النظام من أساسه. فقد ترتب على هذا الانقسام ما يلي:

ـ شلل مجلس الأمن بسبب الإسراف في استخدام حق الفيتو.

ـ تجميد عمل لجنة أركان الحرب تماماً.

ـ عدم دخول الترتيبات المنصوص عليها في المادة (٤٣) موضع التنفيذ، وبالتالي حرمان الأمم المتحدة من الأداة العسكرية التي تشكل ذراعه الرئيسية لقمع العدوان أو ردعه.

نخلص من ذلك كله إلى أن ميثاق الأمم المتحدة تبنّى في الواقع مفهوماً تقليدياً للسلم والأمن الدوليين، لأنه افترض، صراحة أو ضمناً، أن التهديدات التي يمكن أن تعرض السلم والأمن للخطر تكمن أساساً في احتمالات استخدام القوة المسلحة لتهديد الاستقلال السياسي أو السلامة الاقليمية للدول الأعضاء. وعلى رغم أن الميثاق اهتم بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية إلا أنه لم يربط ربطاً محكماً، في بنية النظام الذي أقامه للأمن الجماعي، بين هذه المسائل والمسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، سواء في سياق تحديده لمصادر تهديد السلم والأمن الدوليين، أو في مجال الوقاية من الأخطار التي تتهددهما بسبب ما قد يصيبهما من أزمات، أو في مجال فرض السلام بالقوة. وركز النظام اهتمامه على وسائل قمع العدوان أو ردعه، لكنه في مجال تحديده لهذه الوسائل، قفز قفزة كبيرة فوق الواقع. ولذلك كان لا بد من أن ينهار هذا النظام مع أول صدام مع حقائق الواقع[١٦]، ومن ثم، فقد كان من الطبيعي أن تحاول الأمم المتحدة أن تبلور، من خلال الممارسة، مفهوماً جديداً للسلم والأمن الدوليين، ولدورها في تحقيقهما.

---

(١٦) حول التفاصيل، انظر: حسن نافعة، «الأمن الجماعي بين الواقع والأسطورة: قضايا للمناقشة،» في: حسن نافعة، محرر، **الأمم المتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدولي** (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٤)، ص ٢٩ ـ ٦١.

٣ ـ البحث عن مفهوم وعن دور جديد: من الأمن الجماعي إلى الأمن التعاوني

لم يؤد اندلاع الحرب الباردة، بين قوتين عظميين تتزعم كل منهما معسكراً يحاول فرض هيمنته على العالم بأسره إلى انهيار الأمم المتحدة لأسباب كثيرة، منها أن هذه الحرب لم تكن حرباً تقليدية تدار بالوسائل العسكرية، وإنما كانت حرباً تدار بوسائل أخرى، أهمها الاقتصاد والايديولوجيا والتقانة، ومنها أيضاً أن العالم كان قد خرج لتوّه من حرب شديدة الدمار، ولم يكن أحد على استعداد لأن يجازف بتخطّي حاجز الهاوية، ومنها أخيراً، أن تطور أسلحة الردع النووي بسرعة كبيرة، وتمكّن الاتحاد السوفياتي من امتلاكها والوصول إلى نقطة توازن استراتيجي مع الولايات المتحدة، جعلت اندلاع حرب عالمية شاملة مسألة مستحيلة. وهكذا حكم على المعسكرين المتصارعين أن يتعايشا في إطار من التنافس الساخن أحياناً، والدافئ أحياناً أخرى، والبارد في معظم الأحيان. وهكذا أدى التعايش السلمي في ظل توازن الردع النووي إلى إنقاذ الأمم المتحدة من الانهيار، ووجود مصلحة دولية عامة في بقائها. لكنها لم تصبح هي المنظمة نفسها، أو تتطور في الاتجاه نفسه الذي أراده لها مؤسسوها. وفي ما يتعلق بقضية حفظ السلام والأمن الدوليين، والتي تعنينا هنا في المقام الأول، فقد انهار في الواقع نظام الأمن الجماعي وفقاً للتصوّر المنصوص عليه في الميثاق. ومع قيام حلف الأطلسي عام ١٩٤٩، ثم حلف وارسو عام ١٩٥٥، حل «نظام مناطق النفوذ» في الواقع محل «نظام الأمن الجماعي».

ويختلف مفهوم «الأمن الجماعي» اختلافاً جوهرياً إلى حد التناقض الكامل مع مفهوم «مناطق النفوذ». فالأمن الجماعي يرى العالم كله كوحدة واحدة يتعين الدفاع عن أي خطر يهدد أي جزء فيها، استناداً إلى قواعد مقبولة ومتفق عليها، ومن خلال جهد مشترك وآليات موحدة. أما أسلوب مناطق النفوذ، على النحو الذي بلوره ظهور حلف الأطلسي، ثم حلف وارسو، فقد قسم العالم كله إلى قسمين، وحاول وضع كل منهما تحت المظلة النووية، أو تحت الحماية، أو تحت النفوذ الخاص لإحدى القوتين المتصارعتين، ومن ثم فقد أصبح لكل جزء نظام خاص وقواعد وآليات خاصة بأمنه هو. وفي هذا السياق، كان لا بد من أن يتحول دور «الأمم المتحدة» في المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن العالميين من دور مركزي وأساسي إلى دور هامشي أو مساعد، ولم يكن بمقدور الأمم المتحدة أن تتعامل إلا مع الأزمات أو المشكلات المتبقية (Residual Conflicts)، أي تلك التي لا تستطيع أية من الكتلتين المتصارعتين أن تحلها بمفردها، أو لا تريد، أو لا ترغب هي في

ذلك لأي سبب من الأسباب.

ربما كانت الأزمة الكورية التي اندلعت عام ١٩٥٠ هي المناسبة الكاشفة لهذا الوضع. فقد جرت أثناء هذه الأزمة، عندما بدا واضحاً أن قدرة المجلس على متابعة تطوراتها سوف تصاب بالشلل التام بعد عودة المندوب السوفياتي إلى حضور جلسات المجلس الذي كان يقاطعه، محاولة لإنقاذ نظام الأمن الجماعي من الانهيار الكامل أو الشلل التام عن طريق البحث عن نظام بديل. وتمثل هذا النظام البديل في قرار الأمم المتحدة رقم (٣٧٧/ ٥) الذي يعرف باسم «الاتحاد من أجل السلام» (Uniting for Peace Resolution)، والذي حاول إحلال الجمعية العامة محل مجلس الأمن، والالتفاف حول القيد الذي تفرضه عليها المادة (١٢) من الميثاق، في حالة إخفاق مجلس الأمن في القيام بالمسؤولية الملقاة على عاتقه لحفظ السلم والأمن الدوليين. وبمقتضى هذا القرار أصبح للجمعية العامة، ليس فقط حق وصلاحية مناقشة القضايا المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، وإنما أيضاً حق إصدار توصيات بشأنها، بما في ذلك التوصية باستخدام القوة المسلحة(١٧).

وبصرف النظر عن مدى دستورية، أو عدم دستورية، هذا القرار الذي قننته الممارسة على أي حال وأضفت عليه قوة العرف المعدل للميثاق، إلا أنه لم يكن قادراً على أن يشكل «نظاماً بديلاً» له فاعلية نظام الأمن الجماعي نفسها وفقاً للتصور الأصلي للميثاق، ذلك أن الجمعية العامة لا تملك حق إصدار القرار الملزم، ومن ثم فهي حين توصي بفرض عقوبات، أو باستخدام القوة المسلحة لردع عدوان أو حتى لاحتواء أزمة، فلن تكون لمثل هذه التوصيات أية فاعلية إلا بالقدر الذي يثير حماس الدول الأعضاء ورغبتها في تنفيذها. ومن المعروف أن العقوبات لا تكون مؤثرة إلا إذا شاركت فيها جميع الدول، ومن ثم فلا بد من أن تكون ملزمة تماماً من الناحية القانونية. كذلك فإن الدول الأعضاء يصعب أن تتحمس لتنفيذ توصية تدعوها إلى تقديم مساعدة عسكرية لإحدى ضحايا العدوان إلا إذا كانت هذه الدول لها مصلحة مباشرة وعلى استعداد لتحمل التبعات كافة المترتبة على ذلك، بما فيها الدخول في حرب مباشرة مع الطرف المعتدي(١٨).

وتظهر الممارسة، على أية حال، أن الآلية المنصوص عليها في قرار «الاتحاد من أجل السلام» لم تستخدم طوال تاريخ الأمم المتحدة إلا في نحو عشر حالات

---

(١٧) Virally, *L'Organisation mondiale*, p. 475.

(١٨) المصدر نفسه، ص ٤٧٧ ـ ٤٧٨.

فقط، ولم تكن لها أية فاعلية تذكر، باستثناء حالة واحدة، هي أزمة السويس التي أصدرت فيها الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً بإنشاء قوات للطوارئ الدولية للإشراف على انسحاب القوات الفرنسية والبريطانية والإسرائيلية المعتدية. وبسبب المشكلات القانونية والسياسية والمالية التي أثارها إنشاء هذه القوات وتمويلها، فلم يحدث قط بعد ذلك أن قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة إنشاء قوات حفظ سلام، وتركت ذلك لمجلس الأمن. وسوف نشير إلى ممارسات الأمم المتحدة المتعلقة بعمليات حفظ السلم في فصل خاص. ما يعنينا هنا في المقام الأول هو ما عكسته هذه الممارسات من تحول في مفهوم «الأمم المتحدة» للأمن الدولي ودورها في تحقيقه. فقد تحولت الأمم المتحدة في الواقع خلال فترة الحرب الباردة من دور «صانع السلام» (Peace Maker)، بما ينطوي عليه ذلك من مهام تتعلق بالتدخل لمساعدة الأطراف على التوصل إلى تسوية، أو لمعاقبة العدوان وردعه، إلى «مظلة للسلام» (Peace Umbrella). ونقصد بهذا أن «الأمم المتحدة» لم تعد هي الطرف المبادر إلى التسوية أو المؤثر في مسار الأزمة في اتجاه التسوية، وإنما أصبحت غطاء لتسويات فرضتها حركة القوى وموازينها خارج المنظمة، وليس داخلها.

غير أن حركة المجتمع الدولي وديناميكيته لم تكفا عن إفراز ظواهر وقوى مؤثرة كانت لها انعكاساتها وتأثيراتها المهمة في مفهوم السلم والأمن الدوليين، وفي الدور المطلوب من الأمم المتحدة للإسهام في تحقيقه، فقد خلق الاستقطاب الدولي مناخاً ساعد على ازدهار حركات التحرر والثورة في المناطق الخاضعة للاستعمار، وأسهم، من ثم، في حصول المستعمرات القديمة على استقلالها وانضمامها إلى الأمم المتحدة. هكذا برزت دول «العالم الثالث» على الساحة الدولية وأسهمت حركة عدم الانحياز في بلورة مطالبها، وبالذات من خلال منبر الجمعية العامة والمنظمات الدولية المتخصصة المرتبطة بها، والتي أصبحت تشكل فيها أغلبية عددية ساحقة. وساعدت هذه الظاهرة كثيراً على طرح مشكلات التخلف الاقتصادي والاجتماعي، وما ينطوي عليه من فقر وتبعية وعدم استقرار سياسي داخلي، باعتبارها مشكلات تهدد السلم والأمن الدوليين. وطالبت دول العالم الثالث بإيجاد حلول لمظاهر الخلل الكامنة في بنية الاقتصاد الدولي نفسه، والتي أدت إلى تدهور شروط التبادل الدولي لصالح المنتجات المصنعة على حساب المنتجات الأولية، وتفاقم مديونية دول العالم الثالث بدرجة خطيرة، وتقليص أنشطة الشركات عابرة القوميات وما تمثله من مخاطر أو تتيحه من فرص، واحتكار التقانة وتركزها في بعض المراكز، والصعوبات التي تواجه نقلها إلى الدول النامية... الخ. ذلك كله أسهم في لفت نظر العالم إلى الجوانب غير العسكرية في مفهوم الأمن الدولي، وما

يترتب عليه من ضرورة تغيير أسلوب الأمم المتحدة في معالجته[19].

على صعيد آخر، كانت حركة التقدم العلمي والتقاني التي أطلقتها الثورة الصناعية منذ القرن الثامن عشر تحدث تأثيراتها العميقة في بنية العالم كله، شرقه وغربه، شماله وجنوبه، وبمعدلات متسارعة على الدوام، بحيث أصبح ما أنتجه العالم خلال العقود الثلاثة السابقة وحدها يعادل أكثر من نصف ما أنتجته البشرية طوال تاريخها المعروف كله في مجال التقدم العلمي والتحديث التقاني. ودخل العالم «عصر المعلومات» وتطبيقات حصيلة المعرفة والتقانيات الجديدة في مجالات الفضاء والتسليح والإلكترونيات الدقيقة والهندسة الوراثية والطاقات المتجددة وإحلال المواد وتخليق مواد جديدة... الخ. وأدت هذه التأثيرات العميقة إلى تحول خطير في بنية المجتمع الدولي نفسه بدأت معالمه تتضح على نحو أفضل بعد سقوط الاتحاد السوفياتي وتفككه، وهو الذي لم يتمكن من مجاراة هذه الثورة العلمية أو التنافس على موقع الصدارة فيها. وعلى أية حال، فإن ما يعنينا هنا هو تأثير عملية التحول هذه في مفهوم السلم والأمن الدوليين ودور الأمم المتحدة في تحقيقهما. ويمكن القول إن هذا التحول أفرز مجموعة من الظواهر تدخل كلها إجمالاً في إطار ما يمكن تسميته بـ «العولمة» (Globalization) التي تمارس تأثيرها مباشرة في مفهوم السلم والأمن الدوليين، وذلك على النحو التالي:

ـ إن «العولمة» نفسها كظاهرة تعني أن أجزاء العالم أصبحت مترابطة على نحو لا يمكن فصله. وليس معنى ذلك أن العالم يتجه بالضرورة نحو التوحد، أو نحو الإدارة المشتركة للموارد الإنسانية من خلال سلطة مركزية. فتركز الغنى من جانب، وانتشار الفقر من جانب آخر، يقسم العالم إلى عالمين: **أحدهما** غني، **والآخر** فقير، وعلى نحو قد يغري العالم الغني بالعزلة أو الانعزال عن مشكلات العالم الفقير. لكن القضية هنا أن وسائل الاتصال جعلت شعوب العالم كلها، وليس النخبة فقط، على دراية تامة، سواء بكل مظاهر الترف والتخمة على هذا الجانب، أو مظاهر الحرمان والمجاعة على الجانب الآخر. ولهذا تأثيراته الأمنية في الداخل والخارج. لكن الأهم من ذلك أن العولمة تعني في أحد جوانبها أن صنع القرارات المؤثرة في جميع المجالات، وبخاصة في المجال الاقتصادي، أصبحت

---

(19) لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة، انظر: حسن نافعة، «المنظمات الدولية وقضايا التنمية في العالم الثالث،» **السياسة الدولية**، السنة 16، العدد 62 (تشرين الأول/اكتوبر 1980)، واسماعيل صبري عبد الله، **نحو نظام اقتصادي عالمي جديد: دراسة في قضايا التنمية والتحرر** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977).

مركزة في عدد من عواصم العالم ويجري بينها تنسيق واضح، وهو ما من شأنه أن يفقد العديد من الدول أية قدرة لها على السيطرة الفعلية على مواردها. وهذا يؤدي إلى تحول خطير في مفاهيم السيادة والمساواة والاستقلال والتبعية... الخ.، التي أصبحت في حاجة ماسة إلى إعادة تعريف.

- مع الاتجاه المتزايد نحو العولمة، أصبح العديد من المشكلات، إن لم يكن كلها، «عالمياً»، وبالتالي أصبح من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، الفصل بين القضايا «الداخلية» و«الخارجية». فالقضايا المتعلقة بارتفاع درجة حرارة الجو وثقب الأوزون، وتلوث البيئة، وبعض الأمراض كالإيدز، والتدفقات الخاصة بالهجرة، والجريمة والمخدرات، بل والفقر، وغير ذلك، أصبحت كلها قضايا لا يمكن معالجتها إلا في إطار عالمي، وليس في إطار محلي، أو حتى إقليمي.

- بروز دور الفاعلين الدوليين من غير الدول وتعاظم هذا الدور. فالشركات المتعددة الجنسية، ووكالات الأنباء العالمية، والمنظمات الدولية غير الحكومية وغيرها، أصبحت تلعب دوراً، في النظام على الصعيدين المحلي والدولي، وفي التأثير في التحولات العالمية، يفوق أحياناً الدور الذي تلعبه الدول. ومع الاتجاه المتزايد نحو العالمية، ونحو «الخصخصة»، من المتوقع أن يزداد دور الدولة تضاؤلاً في المجتمع.

ولا شك في أن لذلك كله انعكاساته الخطيرة على مفهوم السلم والأمن الدوليين من زاويتين: **الأولى**، تعاظم دور الأبعاد غير العسكرية في مفهوم الأمن ووضوحه. **والثانية**، تعاظم دور الفاعلين من غير الدول في تحقيق الأمن، ووضوح هذا الدور.

وقد كان من الطبيعي أن يطالب الرأي العام، بعد انتهاء الحرب الباردة، وبعد ما حدث في حرب الخليج، بدور للأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين يتناسب مع طبيعة التحولات التي طرأت على المجتمع الدولي. واستجابة لهذه المطالب كلف مجلس الأمن في اجتماعه المنعقد على مستوى القمة في ٣١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٢ د. بطرس غالي، سكرتير عام الأمم المتحدة، بكتابة تقرير يقدم فيه تحليلاته وتوصياته بشأن «سبل تعزيز وزيادة قدرة الأمم المتحدة، في إطار الميثاق وأحكامه على الاضطلاع بمهام الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلم وحفظ السلم»[٢٠].

---

(٢٠) بطرس بطرس غالي، «الأمم المتحدة: الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم: تقرير الأمين العام المقدم عملاً بالبيان الذي اعتمده اجتماع القمة لمجلس الأمن ٣١ يناير ١٩٩٢،» **السياسة الدولية**، السنة ٢٨، العدد ١١٠ (تشرين الأول/ اكتوبر ١٩٩٢)، ص ٣١٨ - ٣٢٧.

والواقع أن أهم ما يلفت النظر في تقرير د. غالي الذي أصبح يعرف باسم «خطة السلام» هو أنه ينطلق من مفهوم شامل لقضية السلم والأمن الدوليين، باعتباره مفهوماً متعدد الأبعاد لا يقتصر فقط على الجوانب العسكرية أو السياسية المباشرة، وإنما يمتد ليشمل أبعاداً اقتصادية واجتماعية وثقافية وحضارية. . . الخ. يؤكد ذلك ما جاء في تقريره عن «خطة التنمية» الذي قدمه بناء على طلب من الجمعية العامة هذه المرة في دورتها الثامنة والأربعين (عام ١٩٩٣)، مؤكداً على أن «التنمية قضية أمنية، وأن السلام أساس التنمية». كذلك يلفت النظر في مفهوم د. غالي للسلم والأمن الدوليين تركيزه على قضية «بناء السلم»، وليس فقط «حفظ» السلم أو حتى «صنعه»[٢١].

وينطوي تقرير د. غالي على أوضح تحديد للمصطلحات المتعلقة بمفهوم السلم والأمن الدوليين ودور الأمم المتحدة في تحقيقهما، يصدر في وثيقة رسمية للأمم المتحدة. ويفرق د. غالي بين مفاهيم أربعة: الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلم، وحفظ السلم، وبناء السلم.

أما مفهوم «الدبلوماسية الوقائية» (Preventive Diplomacy)، فينصرف إلى مجمل الإجراءات والترتيبات التي يمكن اتخاذها لتحقيق واحد أو أكثر من أهداف ثلاثة: منع نشوب النزاعات أصلاً، أو الحيلولة دون تصاعدها أو تحولها إلى صراعات مسلحة، أو حصرها واحتواؤها والعمل على وقف انتشارها أو انتقالها إلى أطراف أخرى. واستخدام لفظ الدبلوماسية هنا لا يعني أن الوسائل المقترحة في إطار مثل هذه الترتيبات يتعين أن تستبعد الوسائل غير الدبلوماسية بالضرورة، إذ تتضمن هذه الوسائل والترتيبات: تدابير لبناء الثقة، وبعثات لتقصي الحقائق، وأجهزة إنذار مبكر تقوم بجمع البيانات وتحليلها، والنشر الوقائي للقوات (Preventive Deployment)، وإقامة مناطق منزوعة السلاح.

أما مفهوم «صنع السلام» (Peace Making)، فينصرف إلى الإجراءات والترتيبات الرامية إلى التوفيق بين الأطراف المتنازعة، ولا سيما عن طريق الوسائل السلمية، مثل تلك التي ينص عليها الفصل السادس من الميثاق وإعلان «مانيلا» بشأن تسوية المنازعات بالطرق السلمية، والإعلان المتعلق بمنع وإزالة المنازعات والحالات التي قد تهدد السلم والأمن الدوليين. . . الخ. كما ينصرف أيضاً إلى

(٢١) بطرس بطرس غالي، «التنمية والتعاون الاقتصادي الدولي: خطة للتنمية، تقرير مقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة،» ملحق السياسة الدولية، السنة ٣٠، العدد ١١٧ (تموز/يوليو ١٩٩٤).

الإجراءات والترتيبات المتعلقة بقمع العدوان، أو ردعه، أو مواجهة حالات انتهاك السلم أو الإخلال به. وقد أوضح د. غالي في تقريره أن الأمم المتحدة اكتسبت خبرة هائلة في مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية بين الدول، على الرغم من أنها أخفقت في التوصل إلى حلول للعديد منها. وأكد أن السبب في هذا الإخفاق لا يعود إلى أن هذه الطرق والأساليب السلمية لم تكن معروفة أو ملائمة، ولكن لأسباب أخرى، من بينها عدم توافر الإرادة السياسية لدى الأطراف المعنية، أو عدم اكتراث المجتمع الدولي، أو عدم توافر قوة تأثير تحت تصرف طرف ثالث . . . الخ.

أما مفهوم «حفظ السلم» (Peace Keeping)، فيعرفه التقرير بأنه ينصرف إلى مجمل عمليات الأمم المتحدة في الميدان، والتي يتم من خلالها نشر أفراد عسكريين، أو شرطة، أو أفراد مدنيين تابعين للأمم المتحدة بهدف حفظ السلم وتوسيع إمكانيات منع تجدد النزاع. ويشير التقرير إلى التطور الذي طرأ على طبيعة عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم في الفترة الأخيرة، وكيف أن المبادئ المستقرة لحفظ السلم وممارساته في الأمم المتحدة قد أدت إلى أن تصبح الاستجابة مرنة للمطالب الجديدة في السنوات الأخيرة. ويضيف التقرير أنه على الرغم من هذا التطور «إلا أن الشروط الأساسية للنجاح ظلت كما هي: ولاية واضحة وممكنة التنفيذ، وتعاون الأطراف في تنفيذ هذه الولاية، والدعم المستمر من جانب مجلس الأمن، واستعداد الدول الأعضاء للمساهمة بالأفراد والمعدات وبالدعم المالي والإمدادي المناسب».

وأخيراً يبلور د. غالي مفهوماً جديداً على أدبيات الأمم المتحدة، وهو مفهوم «بناء السلم» (Peace Building) ويقصد به مجموعة الإجراءات والترتيبات التي يتعين على الأمم المتحدة أن تقوم بها لدعم الجهود الرامية إلى تثبيت التسوية وضمان عدم النكوص أو الارتداد إلى حالة النزاع. ويعني هذا المفهوم في الواقع العمل على تغيير بيئة الصراع، وإقامة بيئة جديدة أقل إثارة للنزاعات، وأكثر قدرة على توفير الثقة وبنائها. وتشمل هذه الترتيبات وفقاً لرأي د. غالي: نزع أسلحة الأطراف المتحاربة والتحفظ عليها أو تدميرها، وإزالة الألغام، وإعادة توطين اللاجئين، وإعادة بناء أجهزة الأمن، والمساهمة في دعم المؤسسات الحكومية وإصلاحها (إذا كانت النزاعات أهلية)، أما إذا كانت النزاعات دولية، فيمكن أن تشمل هذه الترتيبات إجراءات إضافية مثل إقامة مشروعات مشتركة، مثل مشروعات الربط الكهربائي أو تنمية موارد المياه. . . الخ. لخلق شبكة من المصالح المتداخلة التي يصعب فصمها بعد ذلك، وتؤدي إلى تغيير بنية الصراع وبيئته وتجعله أكثر قابلية

للتحول إلى النمط التعاوني.

أي أن الدور الذي يتصور د. غالي أن على الأمم المتحدة أن تقوم به في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين هو في الواقع دور شامل ينطلق من نقطة معينة ثم يعود إليها مرة أخرى بعد أن يدور دورة كاملة، ولكن في شكل جديد أو في ثوب جديد. فالأمم المتحدة يتعين أن تقوم بكل ما تتطلبه أنشطة الدبلوماسية الوقائية كي تتمكن من الحيلولة دون اندلاع النزاعات أو الصراعات أصلاً، فإذا ما أخفقت، فعليها أن تقوم بالإجراءات كلها التي يتطلبها صنع السلم أو حفظ السلم، بما في ذلك ردع العدوان، لكي تنتهي أخيراً بالقيام بالأعمال التي يتطلبها «بناء السلم»، وهي أعمال في جوهرها نوع من الدبلوماسية الوقائية.

والواقع أن هذه الرؤية تختلف اختلافاً جوهرياً عن الرؤية التي عكسها التصور الأصلي للميثاق، والتي ركزت على الجوانب العسكرية. ويتطلب تحقيق هذه الرؤية توافر حد أدنى من التعاون الدولي، لا في مجال ردع العدوان أو قمعه فقط، وهو ما ركز عليه نظام «الأمن الجماعي»، وإنما أيضاً، وعلى وجه الخصوص، في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية... الخ. وهكذا انتقل مفهوم الأمم المتحدة للسلم والأمن الدوليين من إطار «الأمن الجماعي» إلى إطار أرحب وأوسع، هو إطار «الأمن التعاوني» (Cooperative Peace). بعبارة أخرى، فإن تحقيق السلم والأمن الدوليين كان، وفقاً للرؤية الأصلية الواردة في الميثاق، رهناً بقيام سلطة دولية قادرة على ردع العدوان. أما الآن، فقد أصبحت قدرة الأمم المتحدة على القيام بمهامها في مجال السلم والأمن الدوليين تتوقف، وفقاً للمفاهيم التي استقرت وصاغها أخيراً د. بطرس غالي في تقريره بوضوح كامل، على حجم التعاون الدولي اللازم للقيام بمهام الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلم وحفظه، ثم بنائه في مرحلة ما بعد الأزمة، وهي مهام لا تتطلب فقط تعاوناً في المجالات العسكرية والأمنية والسياسية، ولكنها تتطلب أيضاً، وعلى وجه الخصوص، تعاوناً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والصحية... الخ.

ثانياً: ممارسات الأمم المتحدة

مقدمة

يحدد غاريث ايفانز، وزير خارجية استراليا الأسبق، في كتابه الحديث **التعاون من أجل السلم** أربعة أنواع من الاستراتيجيات للتعامل مع الأزمات التي

قد تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، سواء كانت هذه الأزمات «داخلية» أو دولية. وهذه الاستراتيجيات هي(٢٢):

استراتيجيات بناء السلم (Peace Building Strategies)

وهي عبارة عن تطوير للأفكار التي طرحها د. بطرس غالي في «خطة للسلام»، والتي سبقت الإشارة إليها، وتتعلق بمجمل الإجراءات والأدوات التي يمكن اللجوء إليها لضمان عدم اندلاع النزاع المسلح أو تجدده. ويفرق ايفانز في هذا الصدد بين الأدوات والأساليب التي تساعد على بناء السلم الدولي في حالات الأزمات الدولية والمتمثلة أساساً في النظم القانونية الدولية (International Regimes)، (وهي مجموعة القوانين والأعراف والتقاليد والاتفاقيات الدولية الرامية إلى تسوية المنازعات الدولية أو حلها، مثل: معاهدات خفض التسليح أو الرقابة عليها، والنظم القانونية المختلفة المطبقة على الممرات المائية الدولية أو المحددة لأوضاع اللاجئين وأدوات حل المنازعات القضائية (مثل محكمة العدل الدولية وغيرها) من جهة، وبناء السلم داخل الدول (In-country Peace Building) والمتمثلة في مجمل الجهود المحلية والدولية الرامية إلى إعادة بناء أجهزة ومؤسسات الدولة والمجتمع على نحو يكفل لها الاستقرار والاستمرار من جهة أخرى. كما يفرّق ايفانز، في إطار هذه الاستراتيجيا، بين عمليات بناء السلم قبل الأزمة (Pre-conflict) (حيث يتم التركيز على الإجراءات الاقتصادية والمؤسسية طويلة الأمد)، وعمليات بناء السلم بعد الأزمة (Post-conflict) (حيث الحاجة ماسة إلى إجراءات عاجلة، من قبيل إزالة الألغام وتوطين اللاجئين وإجراء انتخابات... الخ.).

استراتيجيات رعاية السلم (Peace Maintenance Strategies)

وتنطوي على بعدين: **الأول** خاص بمجمل الإجراءات التي تدخل في إطار الدبلوماسية الوقائية (Preventive Diplomacy) (المنصوص عليها في المادة (٣٣) من الفصل السادس من الميثاق: أي الوساطة والتفاوض، ...)، **والثاني** خاص بمجمل الإجراءات التي تدخل في إطار ما يطلق عليه «الوازع الوقائي»، أو نشر قوات مسلحة في مناطق التوتر بهدف الوقاية (Preventive Deployment)، والتي يتوسع د. بطرس غالي في مفهومها لتشمل أيضاً إمكانية نشر القوات في الدول التي تواجه حروباً أو أزمات أهلية.

---

(٢٢) Gareth J. Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond* (St. Leonards, NSW, Australia: Allen and Unwin, 1993), pp. 9-15.

استراتيجيات استعادة السلم (Peace Restoration Strategies)

وتشمل جهود صنع السلام التقليدي (Peace Making) في إطار المادة (٣٣) أيضاً، وتنقسم بدورها إلى مرحلتين: المرحلة **الأولى** تركز على الإجراءات المتعلقة بوقف القتال وتثبيت الوضع على الأرض، والمرحلة **الثانية** تستكشف إمكانية قيام بعثات حفظ السلم بجهود للتوصل إلى تسوية دائمة. كما تشمل استراتيجيات استعادة السلم بالطبع عمليات حفظ السلم التقليدية (Peace Keeping) التي استخدمتها الأمم المتحدة منذ فترة طويلة.

استراتيجيات فرض السلم (Peace Enforcement Strategies)

وتشمل هذه الاستراتيجيات مجمل الإجراءات التي تهدف إلى معاقبة الأطراف التي تهدد السلم أو تخل به أو ترتكب عدواناً بوسائل لا تتضمن استخدام القوة (العقوبات الاقتصادية، قطع العلاقات الدبلوماسية ووسائل الاتصال والمواصلات... الخ.)، وكذلك الإجراءات التي تهدف إلى فرض السلم عن طريق استخدام القوة المسلحة ونزع أو تدمير الأسلحة أو الرقابة عليها.

وعلى الرغم من أن هذه الاستراتيجيات تتسم بميزة كبرى، وهي الوضوح الكامل لما تنطوي عليه كل منها من إجراءات، إلا أنها في الوقت نفسه تتداخل بطريقة يصبح معها الفصل بين استراتيجيا وأخرى مسألة غير ممكنة على الصعيد العملي. ولذلك يصعب أن نعتمد اعتماداً حرفياً على هذا التصنيف لتتبع ممارسات الأمم المتحدة وجهودها في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، خصوصاً أن تتبع جهود الأمم المتحدة في مجال تطوير القانون الدولي، وهو وثيق الصلة تماماً باستراتيجيات بناء السلم، قد يأخذنا إلى أبعد مما تحتمله هذه الدراسة.

ولأن هذا الجزء من الدراسة يهدف أساساً إلى التعرف إلى ما طرأ من تطور على ممارسات الأمم المتحدة وتحليله، وأسلوبها في إدارة الأزمات الدولية أو حلها قبل الحرب الباردة وبعدها، وبهدف تشخيص طبيعة المشكلات التي تعترض إمكانية قيامها بدور فاعل وعادل في هذا المجال، فقد رأينا أن يقتصر تحليلنا في هذا السياق على استعراض عمليات الأمم المتحدة الميدانية فقط. وسوف نقسمه إلى أربعة أقسام: **الأول**، يقدم عرضاً بانورامياً لعمليات الأمم المتحدة كلها في مجال حفظ السلم وفق تسلسلها الزمني في محاولة لاستخلاص المؤشرات العامة للتحول في طبيعة هذه العمليات ونمطها كماً وكيفاً. **والثاني**، يحلل ممارسات الأمم المتحدة في مجال قمع العدوان أو ردعه. **والثالث**، يحلل هذه الممارسات في مجال الدبلوماسية الوقائية وحفظ السلم وصنعه وبنائه، أي الممارسات التي تمت من

خلال عمليات لم تصمم أصلاً كعمليات قمع أو ردع. والرابع، يحاول تشخيص العلل والأمراض من خلال الممارسة.

١ - رؤية بانورامية لتطور عمليات الأمم المتحدة الميدانية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

قامت الأمم المتحدة منذ إنشائها، وحتى منتصف عام ١٩٩٣، بتنفيذ ٢٨ عملية من عمليات حفظ السلم، أو بعثات المراقبة، إلى مناطق الأزمات في العالم. وقد اختلفت أحجام هذه القوات ومهامها اختلافاً بيّناً من حالة إلى أخرى، كما تفاوت حظها من النجاح أو الإخفاق. وفي ما يلي قائمة بهذه العمليات وفق تسلسلها الزمني[٢٣]:

أ - هيئة مراقبة الهدنة (UNTSO): وقد بدأت هذه العملية أثناء الحرب العربية - الاسرائيلية الأولى عام ١٩٤٨، وخاصة بعد صدور قرار مجلس الأمن رقم (٥٤) في ١٥ تموز/يوليو ١٩٤٨، لكن مهامها تطورت مع تطور المراحل المختلفة للصراع العربي - الاسرائيلي، والتي كان من بينها: الإشراف على وقف إطلاق النار، ثم الإشراف على تنفيذ ومراقبة خطوط اتفاقيات الهدنة التي أبرمت بين إسرائيل وكل من مصر والأردن ولبنان وسوريا، خلال عامي ١٩٤٩ و١٩٥٠. كما قامت بمهام مختلفة خلال أزمات ١٩٥٦ و١٩٥٨ و١٩٦٧ و١٩٧٣ و١٩٧٨ لمساعدة قوات الطوارئ الدولية الأخرى التي شكلت أثناء مختلف هذه الأزمات. وما تزال هذه العملية مستمرة حتى الآن. وتباين حجم القوات المشاركة فيها من مرحلة إلى أخرى، وقد وصل حجم هذه القوات إلى أقصاه عام ١٩٤٨ (٥٧٢ فرداً)، كما وصل هذا العدد إلى أدنى مستوى له عام ١٩٥٤ (٤٠ فرداً). وكان عدد القوات المشاركة في هذه العملية في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٣ (٢٣٩ فرداً)[٢٤].

---

(٢٣) الأرقام الخاصة بعدد القوات المشاركة في العمليات مأخوذة عن مصادر مختلفة عدة أهمها (وخصوصاً في ما يتعلق بالاحصاءات المتوفرة في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٣) هي القائمة المنشورة في: Roberts and Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The U.N.'s Roles in International Relations*, appendix E, pp. 538-542.

انظر أيضاً: Evans, Ibid., pp. 101-102.

(٢٤) انظر التفاصيل في: Mona Ghali, «UNTSO,» in: William J. Durch, ed., *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis* (New York: St. Martin's Press, 1993), pp. 84-103.

ب ـ مجموعة المراقبة العسكرية في الهند وباكستان (UNMOGIP): وقد بدأت هذه العملية في إطار الجهود المكثفة التي حاولت الأمم المتحدة بذلها للتغلب على مشكلة كشمير أو إيجاد تسوية لها، والتي برزت إلى حيز الوجود مع اندلاع الأحداث الدامية التي أدت إلى استقلال الهند عن باكستان ومطالبة كل من الدولتين بأحقيتهما في السيادة على هذه المنطقة. وتستمد قوة المراقبة مهامها في الواقع من اتفاقية كراتشي الموقعة بين الهند وباكستان، والتي اشتملت على: مراقبة خطوط وقف إطلاق النار، والتحقيق في الادعاءات الخاصة بخرق وقف إطلاق النار، والفصل في المطالب المختلف عليها، وأخيراً رصد تسجيل طبيعة القوات المتمركزة على جانبي الخطوط ومواقعها. لكن مجلس الأمن في قراراته اللاحقة لتجديد عمل هذه القوات كلفها على نحو خاص بمراقبة خطوط وقف إطلاق النار في كشمير. وقد وصل عدد القوات المشاركة في هذه العملية ذروته في تشرين الأول/ اكتوبر عام ١٩٦٥ (١٠٢ فرد)، ويبلغ حجم القوة الآن حوالى ٣٨ فرداً[٢٥].

ج ـ قوات الطوارئ الدولية الأولى (UNEFI): وقد شكلت هذه القوات بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة (القرار رقم ١٠٠٠) خلال دورتها الطارئة الأولى في ٥ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٥٦، وحدد هذا القرار (وكذلك القرار رقم ١٠٠١ بتاريخ ٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٥٦) مهام هذه القوات، والتي تمثلت في الإشراف على انسحاب القوات البريطانية والفرنسية والإسرائيلية من سيناء، ثم تمركز هذه القوات في شرم الشيخ وعلى الحدود المصرية ـ الاسرائيلية لمراقبة وقف إطلاق النار. وقد بلغ حجم هذه القوات ذروته في شباط/ فبراير ١٩٥٧ (٦٠٧٣ فرداً). وتم سحبها خلال أزمة ١٩٦٧ بناء على طلب الحكومة المصرية[٢٦].

د ـ مجموعة المراقبة في لبنان (UNOGIL): وقد تم تشكيلها بقرار من مجلس الأمن في ١١ حزيران/ يونيو ١٩٥٨ (القرار رقم ١٢٨) أثناء الأزمة اللبنانية التي اندلعت بعد قيام الوحدة بين مصر وسوريا، واندلاع مظاهرات واضطرابات تطالب الحكومة اللبنانية بالوحدة مع جمهورية مصر العربية، وأدت إلى طلب الحكومة اللبنانية المساعدة من الولايات المتحدة الأمريكية التي سارعت الى إرسال قوات المارينز إلى هناك. وقد تمثلت مهمة هذه المجموعة في مراقبة الحدود بين سوريا ولبنان للتأكد من صحة المزاعم اللبنانية الخاصة بتدفق مساعدات عسكرية وأفراد

---

(٢٥) Karl Th. Birgisson, «UN Military Observer Group in India and Pakistan,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 273-284.

(٢٦) Mona Ghali, «UN Emergency Force I,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 104-130.

على لبنان لإثارة الاضطرابات فيه. وقد وصلت قوة هذه المجموعة ذروتها في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٨ (٥٩١ فرداً)، وأنهت مهمتها بعد عدة شهور خلال العام نفسه بعد أن استقرت الأوضاع هناك بقيام الحكومة الجديدة[٢٧].

هـ ـ عملية الأمم المتحدة في الكونغو (ONUC): وقد تم تشكيلها بمقتضى قرار مجلس الأمن رقم (١٤٣) في ١٤ تموز/يوليو ١٩٦٠ بناء على طلب الحكومة الكونغولية التي كانت قد حصلت على استقلالها على التو، وذلك لمساعدتها في حفظ النظام والقانون والإشراف على انسحاب القوات البلجيكية، وعلى تشكيل قوة بوليس وطنية قادرة على حفظ النظام بعد رحيل القوات. لكن المهمة تعدلت مرات عدة بسبب تعقد الأزمة الكونغولية (الأزمة الدستورية التي ترتبت على عزل رئيس الوزراء والأزمة السياسية التي ترتبت على انفصال إقليم كاتنغا عن الوطن الأم) وتحولت قوات الأمم المتحدة إلى قوات محاربة مهمتها القضاء على قوات المرتزقة والمحافظة على السلامة الإقليمية للدولة الكونغولية بالإضافة إلى مهامها الأصلية. وقد استمرت هذه العملية حتى عام ١٩٦٤. وكانت أهم وأضخم عملية قامت بها الأمم المتحدة خلال فترة الحرب الباردة. وقد وصل حجم القوات المشاركة فيها ذروته في تموز/يوليو ١٩٩١ (١٩٨٢٨ فرداً)[٢٨].

و ـ السلطة التنفيذية المؤقتة للأمم المتحدة(UNTEA) في إيريان الغربية (غرب غينيا الجديدة) وقوات أمن الأمم المتحدة المصاحبة لها (UNSF): وتعتبر هذه العملية من أنجح عمليات الأمم المتحدة وأكثرها جسارة، إذ قامت الأمم المتحدة من خلالها بإدارة الإقليم الذي كان تحت السيطرة الهولندية خلال المرحلة الانتقالية قبل أن يتم تسليمه لأندونيسيا. وقد باشرت قوات الأمم المتحدة السلطات والصلاحيات كلها بما فيها إجراء الاستفتاء. وقد شكلت السلطة المؤقتة بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة (القرار رقم ١٧/١٧٥٢) في ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٦٢، وأنهت مهمتها عام ١٩٦٣. ووصل حجم الأفراد المشاركين في هذه العملية ذروته في أيلول/سبتمبر ١٩٦٢ (١٥٧٦ فرداً)[٢٩].

ز ـ بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في اليمن (UNYOM): وشكلت بقرار من مجلس الأمن في ١١ حزيران/يونيو ١٩٦٣ (القرار رقم ١٧٩) بعد أن كانت

---

(٢٧) Mona Ghali, «UN Observation Group in Lebanon,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 163-180.

(٢٨) William J. Durch, «The UN Operation in the Congo,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 315-352.

(٢٩) William J. Durch, «The UN Temporary Authority,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 285-298.

الولايات المتحدة قد نجحت في التوسط للتوصل إلى اتفاق بين مصر (الجمهورية العربية المتحدة في ذلك الوقت) والسعودية، وذلك للإشراف على تنفيذ هذه الاتفاقية ومراقبة الحدود اليمنية ـ السعودية في فترة الحرب الأهلية اليمنية التي انخرطت كل من مصر والعربية السعودية فيها. وقد أنهت هذه البعثة عملها عام ١٩٦٤ من دون نجاح يذكر. وضمت البعثة ١٨٩ شخصاً، وتحملت تكاليفها كل من مصر والعربية السعودية مناصفة[٣٠].

ح ـ **قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص (UNFICYP)**: وشكلت بقرار مجلس الأمن رقم (١٨٦) الصادر في آذار/مارس ١٩٦٤. وما تزال هذه القوات تعمل هناك حتى الآن. وقد تطورت مهمتها بمرور الوقت مع تطور تداعيات الأزمة القبرصية. وكانت مهمتها في البداية مقصورة على حفظ النظام والقانون والحيلولة دون اندلاع الاضطرابات من جديد بين الجاليتين اليونانية والتركية. ثم، واعتباراً من عام ١٩٧٤، أصبحت مهمتها الانتشار في المنطقة العازلة بين الجاليتين وحمايتها، والإشراف على وقف إطلاق النار الفعلي (Defacto)، وتقديم مساعدات إنسانية عند الضرورة وكلما أمكن ذلك. وقد تفاوت حجم هذه القوات، والذي وصل ذروته في حزيرن/يونيو ١٩٦٤، بمرور الوقت. ويبلغ هذا الحجم حالياً (آذار/مارس ١٩٩٣) حوالى ١٥٣١ فرداً[٣١].

ط ـ **بعثة الأمم المتحدة بين الهند وباكستان (UNIPOM)**: وشكلت بقرار من مجلس الأمن في ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٦٥ (القرار رقم ٢١١) بهدف مراقبة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار على طول الحدود الهندية ـ الباكستانية (في ما عدا منطقة كشمير)، والذي وضع حداً للحرب بين الهند وباكستان التي اندلعت عام ١٩٦٥، والإشراف على انسحاب قوات الجانبين إلى الحدود التي كانت عليها قبل ٥ آب/أغسطس ١٩٦٥. وقد أنهت هذه القوات مهمتها عام ١٩٦٦، وبلغ حجمها الأقصى ٩٦ فرداً (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٥).

ي ـ **قوات الطوارئ الدولية الثانية (UNEF II)**: وشكلت بقرار من مجلس الأمن في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣ (القرار رقم ٣٤٠) لمراقبة وقف إطلاق النار بين القوات المصرية والقوات الاسرائيلية في سيناء، والتأكد من انسحاب

(٣٠) Karl Th. Birgisson, «UN Yemen Observation Mission,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 206-218.

(٣١) Karl Th. Birgisson, «UN Peacekeeping Force in Cyprus,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 219-236.

القوات المتحاربة إلى الخطوط التي كانت عليها في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر (حين صدر أول قرار لوقف إطلاق النار). وبعد توسط الولايات المتحدة للتوصل إلى اتفاقية للفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية أصبحت مهمة قوات الطوارئ الدولية هي الإشراف على إعادة انتشار القوات وتشكيل منطقة عازلة بينها. وقد استمر عمل هذه القوات حتى توقيع مصر على معاهدة سلام منفصلة مع إسرائيل، وهو ما أدى إلى رفض مجلس الأمن، بسبب الفيتو السوفياتي، استخدام هذه القوات للإشراف على تطبيق المعاهدة. وقد بلغ حجم هذه القوات عند نقطة الذروة ٦٩٧٣ فرداً (شباط/فبراير ١٩٧٤)[٣٢].

ك - قوات الأمم المتحدة لمراقبة الفصل بين القوات (UNDOF) (الجولان): وشكلت بقرار مجلس الأمن (رقم ٣٥٠) (٣١ أيار/مايو ١٩٧٤) بعد التوصل، بمساعدة الولايات المتحدة، إلى اتفاقية للفصل بين القوات الاسرائيلية والسورية على الجبهة السورية. وما تزال هذه القوات تؤدي دورها في مراقبة وقف إطلاق النار والفصل بين القوات على الحدود في مرتفعات الجولان السورية. ويبلغ حجم القوات المصرح بها حوالى ١٥٠٠ فرد (١٤٥٠ فرداً على وجه التحديد)، أما قوتها الحالية، في آذار/مارس ١٩٩٣، فقد وصلت إلى ١١٢١ فرداً[٣٣].

ل - قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان (UNIFIL) (جنوب لبنان): وشكلت وفقاً لقراري مجلس الأمن رقمي ٤٢٥ و٤٢٦ الصادرين في ١٩ آذار/مارس ١٩٧٨ على أثر الاجتياح الاسرائيلي لجنوب لبنان. وتمثلت مهمة هذه القوة في: «التثبت الفوري من وقف إطلاق النار، والإشراف على انسحاب القوات الاسرائيلية، والتأكد من استعادة الحكومة اللبنانية لسلطاتها واستعادة السلم والأمن الدوليين». وقد صيغت مهام القوة بطريقة غامضة بحيث يجد كل طرف فيها ما يناسبه. وما تزال هذه القوة موجودة في لبنان حتى الآن على رغم استمرار الصدام المسلح في الجنوب واستمرار احتلال إسرائيل لـ «شريط حدودي» في جنوب لبنان. وقد بلغ حجم القوات المصرح بها سبعة آلاف جندي. أما القوات الموجودة فعلاً الآن فقد وصلت في آذار/مارس ١٩٩٣ إلى ٥٢١٦ فرداً[٣٤].

م - بعثة الأمم المتحدة للمساعي الحميدة في أفغانستان وباكستان

---

(٣٢) Mona Ghali, «UN Emergency Force II,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 131-151.

(٣٣) Mona Ghali, «UN Disengagement Observer Force,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 152-162.

(٣٤) Mona Ghali, «UN Interim Force in Lebanon,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 181-205.

(UNGOMAP): وقد شكلت بقرار من مجلس الأمن (القرار رقم ٦٢٢) الصادر في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨ لمراقبة انسحاب القوات السوفياتية من أفغانستان بعد التوصل إلى اتفاق بين الأطراف المعنية في جنيف، والتأكد من عدم تدخل أي طرف أو انغماسه في شؤون الطرف الآخر. وقد أنهت هذه البعثة مهمتها في آذار/مارس عام ١٩٩٠. ولم يتجاوز أقصى عدد وصلت إليه ٥٠ شخصاً[٣٥].

ن - **مجموعة المراقبة العسكرية بين إيران والعراق (UNIIMOG)**: وشكلت بقرار من مجلس الأمن في آب/أغسطس ١٩٨٨ (القرار رقم ٦١٩) عندما أعلنت إيران قبولها قراراً بوقف إطلاق النار كان قد صدر عن مجلس الأمن في ٢٠ تموز/يوليو ١٩٨٧ (القرار رقم ٥٩٨). وتمثلت مهمتها في مراقبة وقف إطلاق النار بين الجانبين، والإشراف على انسحاب قوات الجانبين إلى مواقع معترف بها. وقد أنهت هذه القوات مهمتها في شباط/فبراير ١٩٩١ (بعد اندلاع حرب تحرير الكويت). ولم يتجاوز عدد أفراد هذه المجموعة في أية لحظة ٤٠٠ فرد (حزيران/يونيو ١٩٩٠)[٣٦].

س - **بعثتا الأمم المتحدة لتقصي الحقائق في أنغولا الأولى والثانية (UNAVEM I and II)**[٣٧]: وقد تمت هذه العملية على مرحلتين: **الأولى** للإشراف على انسحاب القوات الكوبية من أنغولا (قرار مجلس الأمن رقم ٦٢٦ بتاريخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨). وقد أنهت هذه البعثة، والتي وصلت قوتها في لحظة الذروة إلى سبعين فرداً فقط، مهمتها في حزيران/يونيو ١٩٩١. أما المرحلة **الثانية** فقد بدأت في حزيران/يونيو ١٩٩١ تطبيقاً لقرار مجلس الأمن رقم (٦٩٦) بتاريخ ٣٠ أيار/مايو ١٩٩١، وتمثلت مهمتها في الإشراف على تنفيذ الاتفاقية التي تم التوصل إليها بين الفريقين المتصارعين بمساعدة بعض الأطراف الدولية، والتي تقضي بوقف إطلاق النار، وتشكيل جيش موحد، وإجراء انتخابات ديمقراطية حرة. وعلى رغم إجراء الانتخابات، فقد اندلعت الحرب الأهلية من جديد، وما تزال قوات الأمم المتحدة تواصل عملها حتى الآن، وفي مناخ بالغ الصعوبة. وقد

---

(٣٥) Karl Th. Birgisson, «UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 299-314.

(٣٦) B. Smith, «UN Iran-Iraq Military Observer Group,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 237-257.

(٣٧) تم دمج العمليتين معاً لأغراض التوضيح، لكنهما في الواقع يعاملان كعمليتين منفصلتين من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم.

شكلت قوات المرحلة الثانية في فترة الانتخابات على النحو التالي: ٣٥٠ مراقباً عسكرياً، ١٢٦ من قوات البوليس، ٤٠٠ مراقب انتخابي (مدني) (أيلول/سبتمبر ١٩٩٢)، ولكن تم خفض هذا العدد كثيراً بعد ذلك، حيث أصبح خلال عام ١٩٩٣: ٧٥ مراقباً عسكرياً و٣٠ من رجال الشرطة[٣٨].

ع ـ مجموعة الأمم المتحدة للدعم المؤقت في ناميبيا (UNTAG): وهي من أنجح عمليات الأمم المتحدة. وقد تحددت مهمتها استناداً إلى قرارات مجلس الأمن المتعددة والخاصة بالمشكلة الناميبية: القرار رقم (٤٣٥) (٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٧٨)، والقرار رقم (٦٣٢) (١٦ شباط/فبراير ١٩٨٩)، وهي القرارات التي أدت إلى انسحاب القوات الكوبية من أنغولا، ثم الاتفاق على إجراء استفتاء لتحديد مصير ناميبيا. وتمثلت مهمة مجموعة الأمم المتحدة أساساً في الإشراف على الأوضاع في ناميبيا خلال المرحلة الانتقالية وتنظيم الانتخابات وإدارتها والإشراف عليها للوصول بناميبيا إلى مرحلة الاستقلال. وقد بلغ حجم الأفراد المشاركين في هذه العملية ٨٠٠٠ فرد بين عسكريين ومدنيين ورجال شرطة. وقد بدأت مهمتها في نيسان/أبريل ١٩٨٩، وانتهت آذار/مارس ١٩٩٠ بحصول ناميبيا على الاستقلال الكامل وقيام رئيس الدولة المنتخب بحلف اليمين أمام السكرتير العام للأمم المتحدة[٣٩].

ف ـ مجموعة مراقبي الأمم المتحدة في أمريكا الوسطى (ONUCA): عملت في كوستاريكا، والسلفادور، وغواتيمالا، وهندوراس، ونيكاراغوا. وقد شكلت طبقاً لقرار مجلس الأمن رقم (٦٤٤) الصادر في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩. وتحددت مهمتها بالعمل على مراقبة العمليات الخاصة بتدفق الأسلحة وتسرب القوات في منطقة أمريكا الوسطى، والإشراف على تسريح قوات الكونترا في نيكاراغو، وعلى وقف إطلاق النار والفصل بين القوات المتحاربة في نيكاراغوا. وقد أدت هذه المجموعة، والتي بلغ عددها حوالى ١٠٠٠ شخص مهمتها خلال الفترة من كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ حتى كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، وكان أقصى عدد وصل إليه حجم هذه المجموعة هو

---

(٣٨) Virginia Page Fortna, «UN Angola Verification Mission I and II,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 376-405, and Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*, p. 115.

(٣٩) Virginia Page Fortna, «UN Transition Assistance Group in Namibia,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 353-375.

١٠٩٨ شخصاً (أيار/مايو ١٩٩٠)[٤٠].

ص ـ **بعثة الأمم المتحدة للمراقبة على الحدود العراقية ـ الكويتية (UNIKOM)**: وقد شكلت وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم (٦٨٩) الصادر في ٩ نيسان/أبريل ١٩٩١، وقرار مجلس الأمن رقم (٨٠٦) الصادر في ٥ شباط/فبراير ١٩٩٣. وقد تمثلت مهمة هذه البعثة في الإشراف على المنطقة العازلة على الحدود الكويتية ـ العراقية ومراقبتها في أعقاب حرب تحرير الكويت التي قادها التحالف الدولي بتفويض من الأمم المتحدة، وكذلك مراقبة الحدود بين العراق والكويت وفقاً للترسيم الذي أقرته اللجنة المشكلة من مجلس الأمن. وقد بدأت هذه البعثة أعمالها في نيسان/أبريل ١٩٩١، وما تزال تمارس مهامها حتى الآن. ويصل حجمها المصرح به إلى حوالى ٥٠٠ فرد. لكن هذا العدد لم يتجاوز في آذار/مارس ١٩٩٣ سوى ٧١ فرداً من القوات النظامية و٢٤٧ مراقباً عسكرياً[٤١].

ق ـ **بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في السلفادور (ONUSAL)**: وقد شكلت وفقاً لقراري مجلس الأمن رقم (٦٩٣) الصادر في ٢٠ أيار/مايو ١٩٩١ ورقم (٧٢٩) الصادر في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. وتمثلت مهمتها الأساسية في مراقبة احترام حقوق الإنسان في السلفادور، والتأكد من التزام جميع اطراف المعنية بما تم التوصل إليه من اتفاقيات. وتشكلت هذه البعثة من قوة مشتركة من العسكريين وأفراد الشرطة قوامها ١٠٠٠ شخص، بالإضافة إلى ١٤٦ مدنياً من الخبراء الدوليين في مجال مراقبة حقوق الإنسان. وقد بدأت عملها في تموز/يوليو ١٩٩١، ثم تم تخفيض الأفراد العسكريين تدريجياً مع دعم فريق مراقبة أوضاع حقوق الإنسان. وفي آذار/مارس ١٩٩٣ كان هنالك ٢٨٦ من خبراء حقوق الإنسان وأفراد الشرطة، بالإضافة إلى ٩٤ مراقباً عسكرياً و٧ من القوات النظامية العسكرية[٤٢].

ر ـ **بعثة الأمم المتحدة لتنظيم الاستفتاء في الصحراء الغربية (MINURSO)**: وقد شكلت هذه البعثة وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم (٦٥٨) الصادر في ٢٧

---

(٤٠) B. Smith and William J. Durch, «UN Observer Group in Central America,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 436-462.

(٤١) William J. Durch, «The Iraq-Kuwait Observation Mission,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 258-271.

(٤٢) William J. Durch, «Epilogue: Peacekeeping in Uncharted Territory,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 463-465.

حزيران/يونيو ١٩٩٠. وبدأت في مباشرة مهامها في أيلول/سبتمبر ١٩٩١. وهي مهمة تنحصر في الإعداد والإشراف على تنظيم الاستفتاء الذي من المفترض أن يقرر مستقبل هذا الإقليم ومصيره، سواء بالانضمام إلى المغرب أو الاستقلال عنه. ويبلغ حجم هذه البعثة المصرح به ١٦٩٥ فرداً من قوات الجيش والمراقبين العسكريين، و٣٠٠ فرد من رجال الشرطة، وأكثر من ١٠٠٠ مدني. لكن الحجم الفعلي لهذه البعثة لم يتجاوز في آذار/مارس ١٩٩٣ أكثر من ٢٢٤ مراقباً عسكرياً و١١٠ أفراد من القوات النظامية[٤٣].

ش ـ بعثة الأمم المتحدة المتقدمة في كمبوديا (UNAMIC): وقد شكلت وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم (٧١٧) في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١. وتمثل هذه العملية مرحلة أولى في الواقع من عملية ضخمة قامت بها الأمم المتحدة لإدارة كمبوديا. ويلغ حجم هذه البعثة ٣٨٠ فرداً تمثلت مهمتهم في استطلاع الأوضاع وتهيئتها لتنفيذ اتفاقية باريس الموقعة بين الأطراف المتصارعة والتمهيد لعملية الأمم المتحدة الرئيسية في كمبوديا. وقد بدأت هذه البعثة أعمالها في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١، وانتهت في آذار/مارس ١٩٩٢ حين تم استيعابها في المرحلة الثانية[٤٤].

ت ـ قوات الأمم المتحدة للحماية في يوغوسلافيا السابقة (UNPROFOR): عملت في البوسنة، والهرسك، وكرواتيا، وجمهورية يوغوسلافيا (صربيا والجبل الأسود)، وجمهورية ماسادونيا. وقد شكلت هذه القوات وفقاً للعديد من القرارات الصادرة عن مجلس الأمن، وخصوصاً القرارات ذات الأرقام: ٧٤٣ (٢١ شباط/فبراير ١٩٩٢)، و٧٦١ (٢٩ حزيران/يونيو ١٩٩٢)، و٧٧٦ (١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢)، و٧٩٥ (١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢)، و٨٣٦ (٤ حزيران/يونيو ١٩٩٣) وغيرها. ويزيد حجم القوات المصرح بها على ٢٥,٠٠٠ شخص موزعة ما بين قوات نظامية: ٢٢,٥٣٢ (بتاريخ آذار/مارس ١٩٩٣)، و٣٩٤ مراقباً عسكرياً، و٦٢١ موظفاً مدنياً وبوليساً. وهذه القوات مكلفة بمهام شديدة التنوع: مراقبة وقف إطلاق النار في كرواتيا، والإشراف على انسحاب القوات اليوغوسلافية، وتوفير الحماية للمناطق الآمنة والمنزوعة السلاح، وحماية المدنيين عموماً، وحراسة

---

(٤٣) William J. Durch, «UN Mission for Referendum in Western Sahara,» in: Durch, ed., Ibid., pp. 406-434.

(٤٤) Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond,* pp. 107-108.

قوافل الإغاثة في البوسنة، وحماية مطار سراييفو وتشغيله، وحماية موظفي الأمم المتحدة، ونشر القوات لأغراض وقائية (ماسادونيا)[٤٥].

ث ـ سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا (UNTAC): وشكلت وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم (٧٤٥) الصادر في ٢٨ شباط/فبراير ١٩٩٢. وقد حلت هذه السلطة محل بعثة الأمم المتحدة المتقدمة في كمبوديا (UNAMIC) التي سبقت الإشارة إليها بعد أن استوعبت في إطارها العاملين فيها. وقد بلغ مجموع القوة المصرح بها في إطار هذه العملية أكثر من ٢٢,٠٠٠ فرد، وضمت في صفوفها قوات عسكرية، وبوليساً مدنياً، وخبراء لتنظيم الانتخابات وإدارتها، وخبراء في الإدارة المدنية والحكم المحلي، وخبراء في حقوق الإنسان وإعادة توطين اللاجئين... الخ. وتمثلت مهمتها في إدارة الدولة إدارة كاملة خلال المرحلة الانتقالية (على صعيد الإدارة الداخلية، وإدارة العلاقات مع العالم الخارجي أيضاً، والدفاع) إلى أن تجري انتخابات حرة وديمقراطية، ويتم تشكيل حكومة تعكس نتائج هذه الانتخابات وتمثل الشعب، ووضع دستور دائم للبلاد. وقد بدأت هذه العملية في آذار/مارس ١٩٩٢.

خ ـ عملية الأمم المتحدة الأولى في الصومال (UNOSOM I): وقد استندت هذه العملية إلى قراري مجلس الأمن رقم (٧٥١) الصادر في ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٩٢، ورقم (٧٧٥) الصادر في ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩٢. وكان حجم القوة المصرح بها في حدود ١٠٠٠ فرد. وكلفت بمهمة الإشراف على وقف إطلاق النار بين الفصائل المتحاربة، والمعاونة في توصيل مواد المعونات الإنسانية. وقد بدأت هذه العملية في نيسان/أبريل ١٩٩٢، وتم استيعابها بعد ذلك في إطار عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال، والتي بدأت في آذار/مارس ١٩٩٣.

ذ ـ عملية الأمم المتحدة في موزمبيق (ONVMOZ): وقد بدأت هذه العملية في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، واستندت إلى قرار مجلس الأمن رقم (٧٩٧) الصادر في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢. ويبلغ حجم القوة المصرح بها في إطار هذه العملية ما بين ٧٠٠٠ إلى ٨٠٠٠ فرد. وكلفت بمهام متعددة، من بينها التأكد من: تسريح ونزع سلاح الفصائل المتحاربة، وانسحاب القوات الأجنبية من موزمبيق، والمساعدة في تنظيم انتخابات عامة والإشراف عليها، وتنسيق المعونات

---

(٤٥) المصدر نفسه، ص ١٥٠، و Durch, «Epilogue: Peacekeeping in Uncharted Territory,» pp. 468-471.

الإنسانية. وكان حجم القوات المشاركة في هذه العملية قد بلغ حتى آذار/مارس ١٩٩٣: ١٠٨٢ فرداً (من القوات العسكرية)، و١٥٣ مراقباً[٤٦].

ض ـ عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال (UNOSOM II): واستندت هذه العملية إلى قرار مجلس الأمن رقم (٨١٤) في ٢٦ آذار/مارس ١٩٩٣. وبلغ حجم القوة المصرح بها في إطار هذه العملية ٣٠,٠٠٠ فرد، واستوعبت في إطارها القوة العاملة في إطار عملية الأمم المتحدة الأولى في الصومال. وكلفت بمهام إضافية، مثل توفير بيئة ملائمة للمحافظة على سلامة قوافل وعمليات الإغاثة وتأمينها، بما في ذلك نزع سلاح الفصائل المتحاربة، إن كان ذلك ضرورياً، والمساعدة على تحقيق المصالحة الوطنية وإعادة بناء مؤسسات الدولة. وقد تطورت مهام هذه القوات وتعقدت بعد تعرضها للاعتداء من جانب بعض الفصائل المتحاربة في الصومال، وانتهى ذلك كله بقرار الأمم المتحدة سحب هذه القوات في موعد غايته ٣١ آذار/مارس ١٩٩٥[٤٧].

ظ ـ بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في يوغندا ـ رواندا (UNOMUR): وقد شكلت هذه البعثة استناداً إلى قرار مجلس الأمن رقم (٨٤٦) الصادر في ٢٢ حزيران/يونيو ١٩٩٣. وكلفت بمهام مراقبة الحدود بين أوغندا ورواندا للتأكد من عدم وصول أية إمدادات أو مساعدات عسكرية عبر الحدود الأوغندية إلى رواندا. وبلغت القوة المصرح بها في حدود ١٠٠ فرد (مراقب عسكري)، وبدأت مهمتها في آب/أغسطس ١٩٩٣[٤٨].

إن استعراض عمليات الأمم المتحدة الميدانية لحفظ السلام والأمن الدوليين، وفقاً لتسلسلها الزمني مصحوباً ببيان موجز عن مهامها والأهداف التي سعت لتحقيقها، من شأنه تزويدنا بصورة بانورامية لتطور دور الأمم المتحدة في هذا المجال. وهو تطور يستدعي الملاحظات التالية:

ـ من حيث الحجم والتكلفة: فقد تضاعف عدد الأفراد المشاركين في عمليات الأمم المتحدة مرات عدة في مرحلة ما بعد انتهاء الحرب الباردة، مقارنة

---

(٤٦) بطرس بطرس غالي، «تقرير عن أعمال المنظمة من الدورة السابعة والأربعين إلى الدورة الثامنة والأربعين للجمعية العامة،» (نيويورك: مطبوعات الأمم المتحدة، أيلول/سبتمبر ١٩٩٣)، ص ١٣٨ ـ ١٤١.

(٤٧) المصدر نفسه، ص ١٥٥ ـ ١٦٠.

(٤٨) المصدر نفسه، ص ١٤٢ ـ ١٤٣.

بمرحلة الحرب الباردة نفسها. وإذا استثنينا عملية الأمم المتحدة في الكونغو، والتي وصل حجم قوات الأمم المتحدة المشاركة فيها إلى حوالى ٢٠,٠٠٠ فرد في ذروة الأزمة، فلم يكن الحد الأقصى لقوات الأمم المتحدة المشاركة في العمليات الميدانية كلها يتجاوز عادة في أية لحظة من اللحظات عشرة آلاف فرد. بينما وصل هذا العدد عام ١٩٩٣ إلى ما يقرب من ١٠٠,٠٠٠ فرد، أي أنه تضاعف عشر مرات تقريباً مقارنة بالنمط العادي الذي ساد في فترة الحرب الباردة. وكان معدل الزيادة ضخماً خلال عامي ١٩٩٢ و١٩٩٣ على وجه التحديد. وكان لذلك انعكاساته الهائلة والمباشرة على نفقات الأمم المتحدة المخصصة لهذه العمليات. ففي عام ١٩٩٠، لم يتجاوز إجمالي نفقات قوات الطوارئ الدولية ٤٠٠ مليون دولار، بينما بلغت التقديرات الخاصة لهذه النفقات عن عام ١٩٩٣ حوالى ٤ بلايين دولار، أي عشرة أضعاف أيضاً. ولأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة تتجاوز نفقات حفظ السلم جميع أوجه الانفاق الأخرى للأمم المتحدة مجتمعة.

ـ **من حيث المهام**: تمثلت المهام التقليدية لقوات الأمم المتحدة لحفظ السلم في فترة الحرب الباردة أساساً في الإشراف على تنفيذ قرارات وقف إطلاق النار والفصل بين المتحاربين. لكن ليس معنى ذلك أن هذه القوات لم تقم بمهام أخرى. فقد قامت، ولكن بشكل عارض جداً ونادر، بمهام تقديم المعونة الإنسانية (في قبرص)، أو حتى بمهام الإدارة والإشراف على الانتخابات (في إقليم إيريان الغربية)، أما الآن فقد اتسعت جداً هذه المهام لتشمل، بالإضافة إلى هذه المهام التقليدية، مهام أخرى، مثل تقديم قوافل المعونة الإنسانية وحمايتها، ومراقبة أوضاع حقوق الإنسان، والإشراف على الانتخابات. . . الخ. ، بل أصبحت هذه المهام الجديدة هي المهام الأساسية التي تتصدر قائمة جدول أعمال هذه المهام. ويعكس هذا التحول طبيعة التحول في النظام الدولي بعد الحرب الباردة وتراجع الأزمات والحروب التقليدية بين الدول لتتقدم أزمات وحروب من نوع آخر، مثل الحروب الأهلية ذات الطابع القبلي أو القومي أو الديني. . . الخ. وبسبب الطبيعة الخاصة لهذه الأزمات والحروب، فقد تعقدت مهام قوات الأمم المتحدة وشابها الغموض والتضارب أحياناً، وكلفت بمهام جديدة هي أقرب ما تكون إلى مهام فرض السلام منها إلى مهام حفظ السلام، كما سنشير إلى ذلك في ما بعد.

ـ **من حيث التشكيل**: لم تكن الدول الكبرى، وخاصة الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، تشارك بقوات في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم بسبب الحساسية التي قد تنجم عن الاحتكاك بين هذه القوات في ظروف الحرب الباردة، وصعوبة قبول بعض الأطراف مشاركة الأطراف الأخرى على أية حال. أما الآن

فقد أصبحت مشاركة الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن (وبخاصة الدول الغربية) في هذه القوات مسألة طبيعية، بل وتشكل ضماناً للجدية، بحيث إن دولاً، مثل ألمانيا واليابان، بدأت تتخذ إجراءات دستورية لتذليل العقبات التي تحول دون مشاركتها في هذه العمليات، وبدأت تشارك فعلاً في بعض القوات أو الأفراد، وأصبح لهذه المشاركة مغزى خاص، ودليل على أنها أصبحت مستعدة وراغبة وجاهزة لتحمل مسؤولياتها كدول دائمة العضوية في مجلس الأمن في حالة توسيع قاعدة عضوية المجلس.

ـ **من حيث النطاق الزمني والجغرافي لهذه العمليات**: يلاحظ أن نسبة كبيرة من عمليات الأمم المتحدة المستمرة حتى الآن، والممتدة منذ مرحلة الحرب الباردة، قد تركزت في منطقة الشرق الأوسط، وبالذات في العالم العربي. فمن بين أربع عشرة عملية، تقوم بها الأمم المتحدة حالياً لحفظ السلام على اتساع العالم كله، توجد ست منها في الدول العربية (فلسطين منذ عام ١٩٤٨)، وسوريا (منذ عام ١٩٧٤)، ولبنان (منذ عام ١٩٧٨)، والكويت (منذ عام ١٩٩١)، والصحراء الغربية (منذ عام ١٩٩١)، والصومال (منذ عام ١٩٩٢). فإذا أضفنا قبرص إلى هذه القائمة (وقوات الأمم المتحدة موجودة فيها منذ عام ١٩٦٤) تصبح منطقة الشرق الأوسط هي المنطقة التي تستحوذ على نصف عمليات الأمم المتحدة. وتشير هذه الحقيقة بوضوح إلى أن هذه المنطقة هي أكثر مناطق العالم عرضة، سواء للتدخل الخارجي، أو للحروب والأزمات البينية، أو للحروب والأزمات الأهلية والداخلية.

٢ ـ الأمم المتحدة وعمليات فرض السلم (Peace Enforcement)

هناك قدر من الغموض أو اللبس ما زال يكتنف مفهوم فرض السلم. فهو عادة ما ينصرف إلى الإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن أو يأمر باتخاذها وفقاً للفصل السابع من الميثاق، والذي يتناول حالات تهديد السلم أو خرقه، أو ارتكاب عمل من أعمال العدوان. ولكن لوحظ في الآونة الأخيرة أن مجلس الأمن بدأ يكثر من الإشارة الصريحة في قراراته إلى الفصل السابع من الميثاق، والذي أصبح يستخدم في بعض حالات حفظ السلم والتي تتم، أو من المفترض أن تتم، إجمالاً في سياق الفصل السادس من الميثاق. وسوف نتناول في هذا المبحث، وبتركيز شديد، حالات استخدام القوة المسلحة في قمع العدوان، ثم حالات استخدام الوسائل غير العسكرية في فرض السلم، وأخيراً حالات استخدام الفصل السابع من الميثاق في بعض عمليات حفظ السلم.

أ ـ استخدام القوة المسلحة في قمع العدوان

لم يطلب مجلس الأمن من الدول الأعضاء أو يصرح لها باستخدام القوة المسلحة لقمع عمل اعتبره من أعمال العدوان إلا في حالتين فقط منذ إنشاء الأمم المتحدة وحتى الآن، وهما حالة غزو كوريا الشمالية لكوريا الجنوبية عام ١٩٥٠، وحالة غزو العراق للكويت عام ١٩٩٠. وفي ما بين الحالتين اللتين تفصل بينهما مساحة زمنية طولها أربعين عاماً، لم ير مجلس الأمن في مئات الحالات الأخرى التي تم فيها استخدام القوة المسلحة لتسوية منازعات سياسية عملاً من أعمال العدوان يستحق القمع أو الردع.

وهناك أوجه شبه واضحة بين الحالتين، يتمثل **أولها** في أن مجلس الأمن لم يستخدم القوة المسلحة وفقاً للترتيبات المنصوص عليها في المادة (٤٣)، والتي لم تدخل حيز التنفيذ مطلقاً، أو وفقاً للتدابير الخاصة بحفظ الأمن في المرحلة الانتقالية، والمنصوص عليها في الفصل السابع عشر من الميثاق (المادتان ١٠٦ و١٠٧)، لكنه في حالة كوريا «أوصى» الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بتقديم كل عون ممكن لمساعدة كوريا الجنوبية على دحر العدوان وإعادة السلم والأمن إلى المنطقة (القرار رقم ٨٣ بتاريخ ٢٧ حزيران/يونيو ١٩٥٠)، وفي حالة العراق «قرر تفويض الدول المتعاونة مع الحكومة الكويتية باستخدام كل الوسائل الضرورية لحمل العراق على تنفيذ قرارات مجلس الأمن، وإعادة السلم والأمن الدوليين (القرار رقم ٦٧٨ بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٠). أما وجه الشبه **الثاني**، فهو أن الولايات المتحدة هي التي قادت العمليات العسكرية في الحالتين، وشكلت القوات التابعة لها ما يقرب من ٩٠ بالمئة من قوات التحالف التي شاركت في العمليات العسكرية.

أما أوجه الاختلاف فهي كثيرة ونجملها على النحو التالي[٤٩]:

(١) بالنسبة الى المناخ الدولي السائد عند اندلاع الأزمتين

بينما جسدت الأزمة الأولى بداية تشكيل النظام الدولي الثنائي القطبية واندلاع الحرب الباردة، جسدت الأزمة الثانية بداية تشكل النظام الدولي الأحادي القطبية وانتهاء الحرب الباردة. ولولا أن الأزمة الكورية اندلعت في ظروف استثنائية بحتة كان الاتحاد السوفياتي يقاطع فيها جلسات مجلس الأمن، لما أمكن للمجلس أن

(٤٩) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر: حسن نافعة، **الأمم المتحدة بعد نهاية الحرب الباردة**، كراسات استراتيجية؛ ١٠ (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٢).

يتخذ ما اتخذه من قرارات في الأزمة الكورية على الإطلاق، ولسلكت إدارة الأزمة مساراً آخر. ولم يتمكن مجلس الأمن من متابعة عملية إدارة الأزمة الكورية بسبب عودة الاتحاد السوفياتي إلى المشاركة في جلسات المجلس واستخدامه حق الفيتو، مما ترتب عليه نقل عملية إدارة الأزمة من مجلس الأمن إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة وفقاً لقرار «الاتحاد من أجل السلام». أما في حالة الأزمة العراقية ـ الكويتية، فقد ظل مجلس الأمن، نظرياً على الأقل، هو الجبهة المعنية بإدارتها طوال الوقت، ولم يستخدم حق الفيتو خلالها على الإطلاق من جانب أي من الأعضاء الدائمين.

(٢) بالنسبة الى وضع القوات المشاركة وإدارة العمليات العسكرية

كان مجلس الأمن هو الذي قرر، خلال الأزمة الكورية، إسناد القيادة الميدانية للقوات التي شاركت فيها الدول استجابة لتوصية المجلس، إلى الولايات المتحدة الأمريكية، وصرح لها برفع علم الأمم المتحدة، ومن ثم فقد تحولت هذه القوات إلى قوات تابعة للأمم المتحدة وتحت سلطتها المباشرة، بينما لم يكن لمجلس الأمن في الحالة الثانية أية علاقة بالعمليات العسكرية، من قريب أو بعيد، وأصبحت القرارات كلها المتعلقة ببدء الحرب أو إنهائها، أو نوعية الأسلحة المستخدمة... الخ. في يد الولايات المتحدة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفعلية. ولذلك لم يكن غريباً أن يصرح دي كويلار، السكرتير العام للأمم المتحدة، واصفاً حرب الخليج بأنها «ليست حرب الأمم المتحدة».

(٣) بالنسبة الى نتائج الأزمة ومخرجاتها

عكست هذه النتائج والمخرجات بالضبط موازين القوى في الحالتين مع اختلاف جوهري في مدلولها ومغزاها. ففي الحالة **الأولى**، عاد خط عرض ٣٨ ليفصل بين كوريا الشمالية وكوريا الجنوبية، وليصبح كما كان أيضاً خطاً فاصلاً بين عالمين، وبين نظامين، وبين منطقتين من مناطق النفوذ التي لا يجوز لأحد أن يحاول تعديها. أما في الحالة **الثانية**، فقد أملت الولايات المتحدة كل شروطها، كدولة منتصرة، وأصبحت الأمم المتحدة مجرد ضامن لهذه الشروط. ولن يكون بمقدور مجلس الأمن أن يغير من هذه الشروط أو يفتح الباب أمام تسوية للأزمة إلا بموافقة صريحة من الولايات المتحدة.

والواقع أن ممارسات الأمم المتحدة في هذا المجال تشير إلى أن قدرتها على استخدام القوة المسلحة لردع العدوان أو قمعه، سواء قبل نهاية الحرب الباردة أو بعدها، كانت وما تزال محدودة وتتطلب توافر ظروف استثنائية جداً. فبينما يلاحظ

أن الأعمال العدوانية الموجبة للردع أو المنع أو القمع من جانب الأمم المتحدة ظلت مستمرة ولم تتوقف قط منذ نشأة المنظمة، نجد أن قدرة الأمم المتحدة على التدخل لقمع هذه الأعمال تبدو محدودة ومتقطعة، وتتطلب توافر ظروف استثنائية. فمن دون ارتكاب الاتحاد السوفياتي خطأ مقاطعة جلسات المجلس عام ١٩٥٠، ومن دون استعداد دول الخليج، وهي الدول الضحية للعدوان، وقدرتها على تسديد فاتورة الحرب بالكامل، لما أمكن للأمم المتحدة أن تتدخل في أي من الحالتين.

لكن الأهم من ذلك هو أنه لم تحدث حالة قمع واحدة للعدوان حتى الآن، وفقاً للآليات المنصوص عليها في الميثاق. وبعد مرور خمس سنوات على انتهاء الحرب الباردة التي كان يعتقد إجمالاً أنها هي السبب الرئيسي وراء عدم قيام الدول بتنفيذ الالتزامات الواقعة عليها بموجب أحكام المادة (٤٣) من الميثاق، ما تزال الأمم المتحدة محرومة من جيش دولي جاهز على نحو دائم وقابل للاستخدام الفوري من جانب مجلس الأمن. وما تزال لجنة أركان الحرب جهازاً معطلاً ومن دون عمل. وإذا استمرت الأمور على هذا النحو، فمعنى ذلك أن مجلس الأمن سيتحول إلى مجرد هيئة لإصدار «تصاريح» أو «رخص» قمع العدوان، وليس جهازاً لإدارة العمليات العسكرية لحساب المجتمع الدولي. ومن شأن استمرار هذا الوضع أن يفقد الأمم المتحدة مكانتها وهيبتها ويحول دون إمكانية تطويرها، وهو ما سنتعرض له بالتحليل في الجزء الأخير.

ب ـ استخدام العقوبات كوسيلة لفرض السلم

اختلفت ممارسات مجلس الأمن المتعلقة بالعقوبات اختلافاً كبيراً جداً بعد انتهاء الحرب الباردة عنها في أثناء الحرب، كما اختلفت الدوافع والأهداف من وراء فرضها بحسب كل حالة وكذلك نطاق هذه العقوبات، وذلك على النحو التالي[٥٠]:

(١) من حيث التواتر والتكرار

أصبح مجلس الأمن أكثر ميلاً إلى اللجوء إلى أسلوب فرض العقوبات، وعكست قرارات مجلس الأمن في الفترة الأخيرة تلك الحقيقة بشكل شديد الوضوح. ويكفي أن نشير هنا إلى أن مجلس الأمن لم يلجأ إلى فرض عقوبات طوال الخمس والأربعين سنة الأولى بعد إنشاء الأمم المتحدة سوى في حالتين

---

(٥٠) لمزيد من التفاصيل، انظر: Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*, pp. 133-142.

فقط، وهما حالتا روديسيا وجنوب افريقيا، كما سبقت الإشارة، لكنه لجأ إلى هذا الأسلوب في حالات خمس خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ١٩٩٣)، وهذه الحالات هي: العراق (عام ١٩٩٠)، وجمهوريات يوغوسلافيا السابقة (عام ١٩٩١)، والصومال (عام ١٩٩٢)، وليبيا (عام ١٩٩٢)، وهاييتي (عام ١٩٩٣).

(٢) من حيث نوع العقوبات ونطاقها ودرجة احكامها

يلاحظ في جميع الحالات التي فرضت فيها العقوبات أن حظر بيع السلاح كان هو القاسم المشترك الأعظم بينها جيمعاً، لكن نطاق العقوبات ونوعها اختلفا من حالة إلى أخرى اختلافاً شديداً. ففي حالة ليبيا مثلاً، انصب الحظر أساساً، بالإضافة إلى حظر تصدير السلاح إليها، على الطيران من ليبيا وإليها، وعلى بيع قطع غيار الطائرات، ومعدات الصيانة، والمعدات الخاصة باستعمال قوات البوليس... الخ. وفي حالة يوغوسلافيا، شمل الحظر أنواعاً من العقوبات لم يتضمنها أصلاً نص المادة (٤١) من الميثاق، فقد فرض الحظر على صربيا والجبل الأسود في مجالات الرياضة والتعاون العلمي والفني. لكن أكثر أنواع العقوبات شمولاً التي فرضت في تاريخ الأمم المتحدة كلها، سواء قبل الحرب الباردة أو بعدها، هي التي فرضت على العراق. فقد اشتملت هذه العقوبات على أنواع المعاملات كلها، وتم تجميد كل الأرصدة العراقية في الخارج، بل اشترطت قرارات الحظر أن يتم توزيع الأغذية والأدوية بمعرفة المنظمات الدولية المختصة، الأمر الذي أدى إلى حظر فعلي على الغذاء والدواء، وهو ما لا تجيزه القوانين والأعراف الدولية. كذلك اختلفت العقوبات من حالة إلى أخرى، من حيث درجة احكامها، ففي ما عدا حالات نادرة كان أهمها العراق، لم يقترن الحظر بحصار جوي وبحري شامل للتأكد من التزام جميع الدول الأعضاء بقرارات الحظر، بل في حالات كثيرة، مثل روديسيا وجنوب افريقيا وغيرها، لم تنفذ دول كبرى ودائمة العضوية قرارات الحظر بالكامل.

(٣) من حيث الدوافع والأهداف المرجوة

الأصل أن يقتصر فرض هذه العقوبات، وفقاً لنص المادة (٤١)، على حالات تهديد السلم أو ارتكاب عمل من أعمال العدوان. لكن لأن مجلس الأمن هو وحده الذي يستطيع أن يحدد ماهية الأعمال العدوانية، أو تلك التي يمكن أن تشكل تهديداً للسلم أو إخلالاً به، ويملك في ذلك سلطة تقديرية شبه مطلقة، نجد أن هناك توسعاً كبيراً جداً في استخدام هذه السلطة، بل في سوء استخدامها، على نحو متزايد في الآونة الأخيرة. المثال الواضح على ذلك، هو

فرض عقوبات على ليبيا بسبب رفضها تسليم مواطنين من رعاياها لمحاكمتهما في الولايات المتحدة، أو في بريطانيا، بحجة تورطهما في حادث تفجير طائرة أمريكية فوق مدينة لوكربي الاسكتلندية. كذلك يلاحظ اتجاه مجلس الأمن المتزايد لفرض عقوبات تتعلق بقضايا تعتبر من الشؤون الداخلية للدول. بعض هذه الحالات لم يعد يثير جدلاً كبيراً، مثل الحالات القديمة التي تمثلت في فرض عقوبات ضد روديسيا وجنوب افريقيا بسبب سياسة التمييز العنصري. فقد فرض مجلس الأمن هذه العقوبات بعد ضغط شديد ومتواصل من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة والتي عبّر موقفها في هذه المسألة بالذات عن ضمير المجتمع الدولي كله. لكن بعضها الآخر يثير جدلاً كبيراً. والأمثلة على ذلك كثيرة، ربما كان أبرزها حالة فرض عقوبات على حكومة هاييتي تمثلت في حظر تصدير النفط والأسلحة وتجميد أرصدتها في الخارج لإجبارها على التنحّي عن السلطة، وعودة الرئيس الشرعي المخلوع جون أريستيد، بل إنه في بعض الحالات لم تميز العقوبات بين المعتدي والضحية، وألحقت في الواقع ضرراً وأذى كبيرين بالضحية أكبر بكثير مما ألحقته بالمعتدي. الحالة الصارخة المجسدة لهذا الوضع المأساوي هي حالة حظر تصدير السلاح المفروض على جميع جمهوريات يوغوسلافيا السابقة. فقد ألحق هذا الحظر ضرراً رئيسياً بالمسلمين في البوسنة أكثر من غيرهم، لأن الصرب ظلوا يتلقون العون باستمرار من دولة صربيا المجاورة والحليفة، ولأن الكروات ظلوا يتلقون العون من دولة كرواتيا المجاورة والحليفة، ولأن أية معونة لمسلمي البوسنة كان يتعين أن تأتي من بعيد، ومن خارج المنطقة. فقد أصبح الحصار المفروض ضد الجمهوريات اليوغوسلافية وكأنه حصار مفروض ضد مسلمي البوسنة وحدهم، على رغم أنهم هم الضحية الأولى للعدوان الخارجي، وللحرب الأهلية على السواء.

(٤) من حيث الفعالية والتأثير

لا توجد حالة واحدة اعتبرت فيها العقوبات كافية وحدها لإحداث التأثير المطلوب وإجبار الطرف المفروضة عليه، أو الأطراف المفروضة عليها، بتغيير موقفه أو مواقفها. حتى في حالة العراق الذي وجّه ضده أضخم عملية عقوبات في تاريخ الأمم المتحدة كله وأكثرها شمولاً، فإنه يمكن القول إن تفويض مجلس الأمن للدول المتعاونة مع الكويت باستخدام القوة العسكرية كان معناه اعترافاً ضمنياً بإخفاق العقوبات، أو اقتناعاً بعدم كفايتها وحدها لإجبار العراق على الانسحاب من الكويت. لكن استمرار العقوبات على العراق يثير العديد من التساؤلات حول حقيقة الدوافع الأمريكية وبعض الدول الأخرى، خصوصاً أنه قد

ترتب على هذا الاستمرار خلق حالة أشبه ما تكون بالوصاية الدولية الدائمة على العراق، وعلى موارده، وعلى أمنه. أما في الحالات الأخرى، فلا تبدو للعقوبات أية فاعلية. فالحظر المفروض على تصدير السلاح والمعدات الحربية إلى الصومال وفصائله المتحاربة لا يبدو له تأثير يذكر في مسار الأزمة هناك، أو على قدرة الأمم المتحدة على التعامل معها. ولم تشعر جنوب افريقيا ببعض التأثير السلبي للعقوبات فيها إلا بعد حوالى خمسة عشر عاماً من فرضها، لكن العقوبات لم تكن هي العامل الحاسم على أية حال في حملها على تغيير موقفها.

ويتضح مما تقدم أنه لكي تحقق العقوبات النتائج المرجوة منها، فإنه يتعين أن تحدد لها أهداف قابلة للتحقيق، وأن تكون دوافع فرضها نبيلة وعادلة، وتوظف لخدمة مصلحة المجتمع الدولي ككل، وأن تكون لدى حوزة مجلس الأمن من الوسائل ما يمكنه على نحو دائم من التأكد من سلامة تطبيقها. وفي هذا السياق، فإنه يتعين على الأمم المتحدة أن توجد نظاماً فعالاً لتعويض المتضررين من فرض هذه العقوبات تعويضاً عادلاً ومؤسسياً حتى تضمن تنفيذ العقوبات على أوسع نطاق ممكن، وهو ما سنشير إليه أيضاً في الجزء الأخير من هذا الفصل.

ج ـ الحالات الأخرى لاستخدام القوة

أدت ممارسات الأمم المتحدة في ظل الحرب الباردة إلى ابتداع وتطوير أسلوب لم يرد ذكره في الميثاق صراحة، وهو أسلوب إرسال قوات مسلحة للفصل بين المتحاربين وللحيلولة دون تفاقم الصراع، كما سنشير إلى ذلك في ما بعد. والمفروض أن يندرج هذا الاستخدام الخاص للقوة المسلحة تحت إطار التسوية السلمية للمنازعات، استناداً إلى أحكام الفصل السادس، وليس تحت إطار فرض السلم بالقوة المسلحة استناداً إلى أحكام الفصل السابع. ولأن الأمم المتحدة لا تستطيع أن تسيطر على العناصر المحركة لمسار أية أزمة بالكامل، فكثيراً ما فرضت الظروف عليها أن تبدأ عملية من عمليات حفظ السلم التقليدية في إطار الفصل السادس للميثاق، ثم تضطر بعد ذلك إلى التدخل واستخدام القوة. وهناك حالة وحيدة تجسّد هذا الوضع في مرحلة الحرب الباردة، وهي حالة الأزمة الكونغولية، حيث ذهبت قوات الأمم المتحدة للمحافظة على النظام والقانون، ولتقديم معونة فنية للمساعدة في إقامة جهاز بوليسي قوي (قرار مجلس الأمن رقم ١٤٣ الصادر في تموز/يوليو ١٩٦٠). لكن تداعيات الأزمة الكونغولية فرضت على مجلس الأمن أن يصرح لهذ القوات «باستخدام القوة للحيلولة دون وقوع حرب أهلية» (قرار مجلس الأمن رقم ١٦١ الصادر في شباط/فبراير ١٩٦١) ثم يصرح لها مرة أخرى

باستخدام القوة للقضاء على المرتزقة (القرار رقم ١٦٩ الصادر في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٦١). ولم تشر هذه القرارات صراحة إلى نصوص الفصل السابع من الميثاق، ولكن بعضها أشار إليها ضمناً حين تحدث القرار رقم (١٦١) عن متابعة المجلس للوضع في الكونغو، والذي ينطوي على تهديد للسلم والأمن.

لكن ظروف انخراط الأمم المتحدة في بعض أزمات ما بعد الحرب الباردة أدت إلى تكرار سابقة الكونغو، وعلى نحو أكثر تعقيداً وخطورة، وبخاصة في كل من الصومال والبوسنة والهرسك. ففي الأزمة الصومالية صرح مجلس الأمن للقوات التي شاركت في عملية Unified Task Force (UNITAF) التي وضعت تحت قيادة أمريكية باستخدام القوة للمحافظة على النظام ولحماية قوافل الإغاثة الإنسانية (قرار مجلس الأمن رقم ٧٩٤ الصادر في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٢)، وهي المهام نفسها التي كلفت بها القوات المشاركة في عملية الأمم المتحدة الثانية للصومال (يونوصوم ٢)، والمشكلة وفقاً للقرار رقم (٨١٤). وقد أشارت هذه القرارات صراحة إلى الفصل السابع من الميثاق، وعبرت عن قلق مجلس الأمن بسبب الانتهاكات الواسعة النطاق للقانون الدولي الإنساني، وعن خشيته من استمرار الظروف التي تعرقل وصول إمدادات الإغاثة الإنسانية إلى المحتاجين المستحقين.

وكان مجلس الأمن قد أثار بقراره رقم (٦٨٨) الخاص بتقديم العون إلى العراق (Operation Provide Comfort)، جدلاً واسعاً حول ما إذا كان هذا القرار يؤسس لحق دولي جديد للتدخل الإنساني (New International Right of Humanitarian Intervention) استجابة لمعاناة ناجمة عن أزمة أو مشكلة دولية. فقد عبر مجلس الأمن في قراره هذا عن اعتقاده بأن القمع العراقي ضد الأكراد يشكل «تهديداً للسلم والأمن الاقليميين»، وأصر على ضرورة أن يسمح العراق في الحال بتسهيل مهمة المنظمات الدولية المعنية بتقديم العون إلى كل من يحتاج إليه في العراق. ومع ذلك، فإن القرار رقم (٨١٤) الخاص بالأزمة الصومالية، كان هو أول قرار في تاريخ الأمم المتحدة يصرح بتشكيل قوات دولية تابعة للأمم المتحدة، وتعمل تحت إمرة السكرتير العام وتمارس مهامها وفقاً للفصل السابع من الميثاق من أجل القيام بمهمة إنسانية بحتة، هي حماية قوافل الإغاثة.

أما بالنسبة إلى الأزمة اليوغوسلافية، فقد أصدر مجلس الأمن بشأنها عشرات القرارات، أشار بعضها صراحة إلى الفصل السابع من الميثاق، وفي إطار مهام متنوعة: منها ما يتعلق بحماية قوافل الإغاثة، أو تقديم الحماية للمدنيين وتأمين

حركة الأفراد وحريتهم، أو حماية المناطق الآمنة، أو فرض منطقة حظر طيران في البوسنة... الخ.

كذلك تجدر الإشارة هنا إلى أن مهمة بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الكويت جاءت في إطار الفصل السابع من الميثاق، باعتبارها جزءاً مكملاً لقرارات الأمم المتحدة، وبخاصة تلك المتعلقة بالوقف الشامل لإطلاق النار. وتحديد مهمة هذه البعثة على أساس الفصل السابع يعني أنها مخولة باستخدام القوة في إطار كل ما من شأنه حمل العراق على تنفيذ قرارات مجلس الأمن الخاصة بالأزمة العراقية ـ الكويتية.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى حالة استخدام القوة للرد على الاعتداءات التي تعرضت لها قوات الأمم المتحدة. فقد تعرضت هذه القوات إلى اعتداءات مباشرة في كل من الصومال والبوسنة، وإلى احتجاز هذه القوات أو عرقلة مهامها في حماية المناطق الآمنة أو قوافل الإغاثة... الخ (يوغوسلافيا). ويلاحظ أن رد فعل الأمم المتحدة كان مختلفاً في الحالتين. ففي الوقت الذي أعلنت فيه الأمم المتحدة الحرب على الجنرال فارح عيديد في الصومال، واعتبرته مسؤولاً عن هذا الاعتداء، وأصدرت أوامر بالقبض عليه ومحاكمته، فإنها كانت أكثر حذراً في البوسنة خوفاً من تصاعد الصراع وانتشاره إلى الدول المجاورة.

ولا جدال في أن الأمم المتحدة تملك حق الدفاع عن نفسها ودونما حاجة إلى قرار من مجلس الأمن يصرح لها باستخدام القوة، أو بالعمل في إطار الفصل السابع في حالة تعرضها للعدوان. ولكن هذا الوضع يثير قضية أخرى أكثر أهمية، وهي مدى ملاءمة حجم قوات حفظ السلام أو نوعية تسليحها، سواء للدفاع عن نفسها في حالة تعرضها للاعتداء أو للقيام بما يتعين عليها أن تقوم به، حين يقدم أحد الأطراف على خرق قرار وقف إطلاق النار أو بنود الاتفاقية التي تشرف قوات الأمم المتحدة على تنفيذها. وقد واجهت قوات الأمم المتحدة موقفاً من هذا النوع عندما رفضت قوات الخمير الحمر اتفاقية السلام والمشاركة في الانتخابات وحاولت إشعال الحرب الأهلية مرة أخرى[٥١].

نخلص من هذا الاستعراض لتطور ممارسات الأمم المتحدة في ما يتعلق بمحاولات استخدام القوة، المسلحة أو غيرها، لفرض السلام إلى ما يلي:

(٥١) انظر: المصدر نفسه، ص ١٤٣ ـ ١٦٥.

١ ـ إن استخدام القوة المسلحة لأغراض ردع العدوان لم تتم مطلقاً وفقاً للترتيبات أو الآليات المنصوص عليها في الميثاق، وإنما تمت، إما من خلال تفويض تحالف دولي للقيام بالمهمة من دون أي إشراف أو رقابة عليها من جانب الأمم المتحدة (حالة العراق)، أو من خلال قوات متعددة الجنسية تشكل على أساس تطوعي وتوضع تحت إشراف صوري من جانب الأمم المتحدة (حالة كوريا).

٢ ـ إن موازين القوى الحالية داخل مجلس الأمن تسمح بإعطاء تفسيرات موسعة للحالات التي تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، وعلى نحو أصبح من اليسير فيه استخدام الفصل السابع من الميثاق لتحقيق أهداف شديدة التنوع: حماية قوافل الإغاثة، وحماية الشرعية الدستورية، ومكافحة الإرهاب، وحماية موظفي الأمم المتحدة، ووضع حد للحروب الأهلية وإجراء الانتخابات، وما إلى ذلك. وهذا اتجاه قد ينطوي على بعض عناصر إيجابية، لكنه يمكن أن يشكل منحى شديد الخطورة إذا لم يتم في سياق ضوابط صارمة تكفل عدم ازدواجية المعايير عند التطبيق، وهي ضوابط غائبة تماماً في ظل أوضاع وموازين القوى السائدة حالياً في النظام الدولي داخل الأمم المتحدة وخارجها.

٣ ـ إن الخطوط الفاصلة بين عمليات حفظ السلام، بمفهومها التقليدي، وعمليات فرض السلام قد أدت إلى استدراج الأمم المتحدة لكي تصبح طرفاً في صراعات داخلية أحياناً، حين لا يجوز لها أن تستدرج، وأن تحاول أن تقف على الحياد في صراعات يبدو فيها العدوان واضحاً. وقد أدى هذا الوضع إلى إصابة عمليات الأمم المتحدة في الصومال ويوغوسلافيا السابقة بانتكاسة خطيرة، إن لم يكن بالفشل الذريع، وأصاب هيبة الأمم المتحدة ومكانتها في مقتل.

٣ ـ الأمم المتحدة وعلاج الأزمات بالطرق السلمية

لا تقاس فاعلية الأمم المتحدة، أو أية منظمة سياسية أخرى، بحجم وفاعلية أدوات قمع العدوان ووسائله وآلياته أو ردعه فقط، وإنما تقاس أيضاً، وعلى وجه الخصوص بقدرة المنظمة على حشد كل الموارد المتاحة وتعبئتها وتوظيفها من أجل الحيلولة دون اندلاع الأزمات أصلاً، أو إيجاد تسويات دائمة وعادلة لها بالطرق السلمية إذا ما اندلعت. بعبارة أخرى، فإنه كلما استطاعت المنظمة أن تعالج الجذور الاقتصادية والاجتماعية للمشكلات الدولية وتسوية الأزمات بالطرق السلمية، أصبح العبء الواقع عليها لمواجهة حالات العدوان المحتملة، أو لإصلاح وإعادة بناء ما خربته الحروب أو هدمته، أقل.

ويبدو أن الأمم المتحدة تواجه عدداً من المشكلات الهيكلية، أي المشكلات الكامنة في بنيتها الداخلية، والتي تحد كثيراً من قدرتها على حل الأزمات المهددة للسلم والأمن الدوليين أو تسويتها أو إدارتها بالطرق السلمية. ولهذه المشكلات صلة عضوية بطبيعة النظام الدولي وموازين القوى فيه. فقد أدت الحرب الباردة التي اندلعت بين المعسكرين المتصارعين بعد قيام المنظمات بسنوات قليلة، ليس فقط إلى شل قدرة المنظمة على قمع العدوان أو ردعه، وإنما أيضاً إلى شل قدرتها على التحرك بفاعلية نحو إيجاد حلول سلمية دائمة للأزمات الدولية. فبقيام مناطق النفوذ، أصبحت هناك أنماط من الأزمات مستبعدة بطبيعتها من العرض على الأمم المتحدة، أو التداول بشأنها في هذا المنبر الدولي، لأنها «محجوزة» لتصرف القوة العظمى أو التداول بشأنها «داخل منطقة النفوذ» الخاصة بها.

وتتمحور هذه الأزمات حول نمطين: **الأول**، ويشمل الأزمات التي تكون إحدى القوتين العظميين طرفاً مباشراً فيها، خصوصاً إذا كانت هذه الأزمات قد وصلت إلى حد التدخل المسلح، مثال: التدخل الأمريكي في فييتنام والذي أشعل حرباً دموية على مدى أعوام طويلة سقط خلالها آلاف الضحايا، فقد ظلت الأمم المتحدة بعيدة تماماً عن هذه الأزمة، حتى في مراحل تسويتها النهائية. وأيضاً التدخل السوفياتي في أفغانستان الذي أشعل بدوره حرباً دموية استمرت أعواماً طويلة سقط خلالها آلاف الضحايا، فلم تلعب الأمم المتحدة أي دور فاعل في هذه الأزمة، إلا بعد أن قرر الاتحاد السوفياتي نفسه الانسحاب من أفغانستان.

أما **الثاني** فيشمل الأزمات التي تقع داخل منطقة النفوذ المباشر لإحدى القوتين العظميين، فقد حال الاتحاد السوفياتي دون أن تلعب الأمم المتحدة أي دور يذكر لتسوية أزمة المجر (عام ١٩٥٦) والتي أدت إلى دخول قوات حلف وارسو إلى بودابست، أو لتسوية الأزمة التشيكية (ربيع براغ: عام ١٩٦٨). كذلك حالت الولايات المتحدة دون أن تتعامل الأمم المتحدة مع أزمات عديدة اندلعت في منطقة أمريكا الوسطى خلال الستينيات والسبعينيات.

وما إن بدأ غورباتشوف، منذ تقلده السلطة في الاتحاد السوفياتي عام ١٩٨٥، يطرح رؤيته لنظام عالمي جديد يقوم على «توازن المصالح» بدلاً من «توازن القوى»، وتلعب فيه الأمم المتحدة دوراً أكبر لتسوية الأزمات الدولية وفقاً للقانون الدولي وقواعد الإنصاف، حتى لاح الأمل في التغلب على المعضلات التي كانت تعترض طريق الأمم المتحدة في حل الأزمات الدولية بسبب الصراع على مناطق النفوذ. والواقع أن النصف الثاني من الثمانينيات شهد تغييراً ملموساً جداً في

نشاط الأمم المتحدة، وفي أسلوبها في تسوية الصراعات بالطرق السلمية. فقد أدى التقارب الأمريكي ـ السوفياتي المتزايد خلال تلك الفترة إلى تبلور مصلحة مشتركة في ممارسة بعض الضغوط على الأطراف الإقليميين لحملهم على تقديم التنازلات اللازمة للتوصل إلى حلول وسط للصراعات الإقليمية، فضلاً عن أن الاتحاد السوفياتي نفسه بدأ بمحاولة لتقصير خطوطه الخارجية التي كانت قد تمددت بأكثر مما تحتمل موارده أو إمكانياته. وانعكس ذلك على الفور في موقفه من الأزمة الأفغانية بعد أن اتخذ قراراً داخلياً بالانسحاب من أفغانستان. وقد شكلت الأمم المتحدة في سياق هذا التقارب مظلة ممتازة لبداية تحرك جاد نحو تسوية العديد من المشكلات والأزمات الاقليمية. لهذا لم يكن غريباً أن تشهد الفترة الممتدة من عام ١٩٨٨ وحتى اندلاع حرب الخليج، واحدة من أخصب فترات الأمم المتحدة نشاطاً وإنجازاً في مجال تسوية الصراعات الدولية بالطرق السلمية. فخلال هذه الفترة القصيرة، أثمرت جهود الأمم المتحدة عن وضع اللبنات الأولى، وتمت الخطوات الأساسية تجاه تسوية عدد كبير من الأزمات الدولية، ومن أهمها: أفغانستان، وناميبيا، والحرب العراقية ـ الايرانية، وأنغولا، وكمبوديا، وسلسلة الأزمات التي كانت قد اجتاحت أمريكا الوسطى. وكان هذا هو المناخ الذي تبلور فيه التحالف الدولي المناهض للعراق بعد غزوه الكويت في ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠.

وفي تقديري أن قدرة الأمم المتحدة على تسوية الأزمات الدولية بالطرق السلمية بدأت تفقد قوة دفعها الحقيقية بعد تفكك الاتحاد السوفياتي وانهياره لأسباب كثيرة. من هذه الأسباب أن هذا التفكك قد أدى في حد ذاته إلى اندلاع أزمات كثيرة في آسيا الوسطى وفي يوغوسلافيا، وعمق من حدة الأزمات القائمة في مناطق أخرى كثيرة من العالم، وعلى نحو فاق قدرة الأمم المتحدة على التعامل الإيجابي معها في آن واحد. لكن أهم هذه الأسباب يكمن في أن الأمم المتحدة أصبحت بعد تفكك الاتحاد السوفياتي ساحة مستباحة لنفوذ قوة عظمى بدأت تتصرف كدولة منتصرة في الحرب الباردة وتراودها أحلام السيطرة على العالم.

وتدل الممارسات اللاحقة على أن دور الأمم المتحدة وأسلوبها في إدارة الأزمات الدولية في مرحلة ما بعد الحرب الباردة قد اختلفا باختلاف طبيعة هذه الأزمات التي يمكن تصنيفها من هذه الزاوية، في ثلاثة أنماط[٥٢]:

---

(٥٢) انظر: نافعة، المصدر نفسه، ص ٣٦ وما بعدها.

أ ـ النمط الاستبعادي

ويقصد به ذلك النوع من الأزمات الذي لا يراد للأمم المتحدة أن تلعب أي دور مباشر في إدارته أو تسويته. والمثال الصارخ لهذا النمط هو الأزمة الناجمة عن الصراع العربي ـ الاسرائيلي في مرحلة مابعد حرب الخليج الثانية. فعلى الرغم من أن الإطار المرجعي والقانوني للتسوية يتمثل في قرارين صادرين عن مجلس الأمن، وهما القرار رقم (٢٤٢) والقرار رقم (٣٣٨)، إلا أن الأمم المتحدة استبعدت تماماً من صيغة مدريد. والأسباب التي تفسر هذا الوضع كثيرة، أهمها في تقديرنا أن إسرائيل لا ترغب على الإطلاق، وليست مستعدة، لأن تسمع عن أي قرار آخر صادر عن الأمم المتحدة حول الصراع العربي ـ الاسرائيلي، وهي قرارات كثيرة جداً، سوى القرار رقم (٢٤٢) الذي تفسره تفسيراً خاصاً يتيح لها فرصة أن تملي شروطها كلها. وغياب الأمم المتحدة عن التسوية التي تجري حالياً للصراع العربي ـ الاسرائيلي لا يعني سوى شيء واحد، هو أنه يراد لهذه التسوية أن تتم وفقاً لموازين القوى الحالية، والمختلة تماماً لصالح إسرائيل، وليس وفقاً لقواعد الشرعية الدولية. وهذا النمط في إدارة الأمم المتحدة للأزمات، ليس بجديد، فقد عرفته الأمم المتحدة خلال الحرب الباردة مع فارق مهم، وهو أن هذا الاستبعاد كان يتعلق بأزمات تقع داخل منطقة نفوذ أي من القوتين العظميين. أما الآن، فإنه يتوقف على إرادة الولايات المتحدة وحدها.

ب ـ النمط الافتعالي

وهو النقيض الكامل للنمط السابق، وفيه تدفع الأمم المتحدة دفعاً لاتخاذ مواقف وتبني سياسات لا تتناسب وطبيعة الأزمة وحجمها، وتعكس مصالح القوى المهيمنة في النظام الدولي وأهدافها بأكثر مما تعكس حقيقة الدور الذي يتعين على الأمم المتحدة أن تقوم به لو أنها تصرفت في حدود الصلاحيات المقررة لها وفقاً للميثاق وقواعد القانون الدولي. والمثال الصارخ لهذا النمط هو أسلوب معالجة مجلس الأمن للأزمة الليبية الغربية (أو أزمة لوكيربي). فقد غلب مجلس الأمن عند معالجته هذه الأزمة الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية. ولأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة، يصدر مجلس الأمن قراراً يطالب فيه دولة عضو، ضمناً على الأقل، بتسليم اثنين من رعاياها لمحاكمتهما في دولة أجنبية، على رغم عدم وجود اتفاقية لتبادل المتهمين أو المجرمين، والأدهى من ذلك أن مجلس الأمن لم يتردد في أن يتبع ذلك بقرار آخر يفرض فيه عقوبات ضد ليبيا، استناداً إلى الفصل السابع من الميثاق، بسبب رفضها تسليم رعاياها!

وهذا النمط لم يكن معروفاً من قبل، ولم يكن من المتصور وجوده في ظل نظام دولي ثنائي القطبية. فقد كان التوازن الدولي يسمح للدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن، وبخاصة للقوتين العظميين، باستخدام حق الفيتو، الأمر الذي شكل نوعاً من الضمان غير المباشر يحول دون تجاوز مجلس الأمن السلطات أو الصلاحيات المقررة له أو إساءة استخدام هذه السلطات والصلاحيات، وهي سلطات وصلاحيات تقديرية في الأساس.

ج ـ نمط المشاركة المحسوبة

وهو النمط الغالب على أسلوب الأمم المتحدة في إدارة الأزمات الدولية، سواء قبل الحرب الباردة أو بعدها، ومعناه أن الأمم المتحدة تتدخل في الأزمات بالأسلوب والطريقة اللذين تسمح بهما طبيعة الأزمة ودرجة مساسها بمصالح الدول المهيمنة على النظام الدولي، وحجم المصالح المشتركة أو التوافق في الآراء حول الأسلوب الأمثل لمعالجتها... الخ. أو، بعبارة أخرى، وفقاً لموازين القوى السائدة في النظام الدولي لحظة اندلاع الأزمة. وهذا الوضع لم يتغير إطلاقاً منذ نشأة الأمم المتحدة حتى الآن. فالذي تغير هو فقط موازين القوى في النظام الدولي، وليس طبيعة النظام الدولي ذاته أو وضع الأمم المتحدة في سياقه.

ويلاحظ أن قدرة الأمم المتحدة على بلورة آليات فعالة لممارسة الدبلوماسية الوقائية كانت محدودة. ولا يوجد في علمنا حالات كثيرة تدل على أن الأمم المتحدة قد استطاعت أن تجهض، بتدخلها الدبلوماسي، أو بتحركها العسكري المبكر، أزمة وتحول دون اندلاعها. ويبدو أن إرسال الأمم المتحدة قوات إلى جمهورية ماسادونيا هو أول محاولة من نوعها لممارسة أسلوب الوازع الوقائي (Preventive Deployment)، وهو أحد أساليب الدبلوماسية الوقائية التي اقترحها د. بطرس غالي مؤخراً في «خطة السلام». ففي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، صرح مجلس الأمن بنشر قوة صغيرة من ٧٠٠ فرد تتكون من مراقبين عسكريين وعناصر من البوليس المدني لمراقبة الحدود وإبلاغ مجلس الأمن بالتطورات. وفي تموز/يوليو ١٩٩٣، تم تعزيز هذه القوة بمجموعة أخرى صغيرة تتكون من ٣٠٠ فرد. والهدف من ذلك هو الحيلولة دون انتشار النزاع المشتعل في البوسنة وامتداده إلى مناطق أخرى. وبالطبع، فإن هذه القوة لن تستطيع أن تتدخل بفعالية إذا امتد القتال خارج منطقة الصراع الحالية، لكن التصور العام أنها قد تشكل رادعاً كافياً.

أما حالات نجاح الأمم المتحدة في تسوية الأزمات بالطرق السلمية بعد اندلاعها، فهي حالات محدودة. وتمثلت أهم مظاهر هذا النجاح في ذلك الدور

الذي لعبته في مجال تشكيل قوات حفظ السلام الدولية التي اعتبرت من اختراع الأمم المتحدة، حيث لم تتم الإشارة إليه أصلاً في الميثاق. لكن جهود الأمم المتحدة في هذا المجال والسجل الذي حققته قوات حفظ السلام أمور اعتبرت جديرة بالتقدير إلى درجة حصولها على جائزة نوبل للسلام عام ١٩٨٨.

وكما سبق أن أشرنا، فقد تمكنت الأمم المتحدة خلال الفترة (١٩٤٦ ـ ١٩٩٣) من القيام بثمانٍ وعشرين عملية من عمليات حفظ السلم اختلفت أحجامها وتفاوتت حظوظها من النجاح. وكانت مهمة قوات حفظ السلام التقليدية هي في الأساس الفصل بين المتحاربين والإشراف على تطبيق قرارات وقف إطلاق النار أو اتفاقيات الهدنة... الخ. وفي سياق الحرب الباردة، فإن معظم عمليات حفظ السلام، في ما عدا حالات قليلة، قد أدت إلى تجميد الوضع على ما هو عليه من دون أي إسهام أو تقدم يذكر في مجال تسوية الأزمة. أما بعد الحرب الباردة، فقد حدث تغير نوعي في طبيعة مهام عمليات حفظ السلام. ووفقاً لتقرير لجنة الشؤون الخارجية في مجلس العموم البريطاني أصبحت قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام تمارس حالياً المهام التالية(٥٣):

ـ **مهام ذات طبيعة عسكرية**: يدخل فيها: الإشراف على وقف إطلاق النار، وإعادة تمركز القوات وتسريحها، وجمع الأسلحة المتحفظ عليها أو إزالتها وتدميرها، وإزالة الألغام، وإعادة تشكيل القوات المسلحة وبناؤها، وحماية الحدود، والتحقق من الادعاءات الخاصة بوجود قوات أجنبية أو اختراقات حدودية، وتقديم الحماية اللازمة لإجراء الانتخابات أو لقوافل الإغاثة، والمساعدة أحياناً في إقامة البنية الأساسية.

ـ **مهام ذات طبيعة بوليسية**: كالتفتيش على أقسام البوليس والإشراف على أنشطتها، والتحقيق في الادعاءات الخاصة بانتهاك الشرطة أو الأمن المحلي لحقوق الإنسان، وإنشاء قوات بوليس جديدة وتدريبها، وتقديم الدعم للقبض على المتهمين أو المشتبه بارتكابهم أعمالاً إجرامية، والمساهمة في حفظ النظام وتقديم الدعم للعمليات الانتخابية.

ـ **مهام تتعلق بقطاع حقوق الإنسان**: مراقبة احترام حقوق الإنسان، وتنفيذ

(٥٣) United Kingdom, House of Commons, Foreign Affairs Committee, *The Expanding Role of the UN and Its Implications for the United Kingdom Policy* (London: HMSO, June 1993), vol. 1.

برامج لتعليم حقوق الإنسان، والتحقق من عدم وجود انتهاكات لحقوق الإنسان.

ـ **مهام إعلامية**: شرح طبيعة التسوية التي تم التوصل إليها، أو دور الأمم المتحدة وأسباب تدخلها، والفرص المتاحة أمام إمكانية صنع مستقبل جديد زاهر.

ـ **مهام انتخابية**: تنظيم العمليات الانتخابية بالكامل وإدارتها، أو الإشراف عليها ومراقبتها. . . الخ.

ـ **مهام تنموية**: القيام بمشروعات قصيرة أو طويلة الأجل لإعادة البناء والتعمير.

ـ **مهام اجتماعية**: إعادة توطين النازحين.

ـ **الإدارة**: حيث تقوم قوات الأمم المتحدة في بعض الأحيان (كمبوديا على سبيل المثال) بإدارة الدولة بالكامل في المرحلة الانتقالية. فقد تولت قوات الأمم المتحدة في كمبوديا إدارة السياسة الخارجية وشؤون الدفاع والأمن العام والاقتصاد والمالية في محاولة لخلق مناخ محايد لإجراء الانتخابات وإداراتها، غير أنه يلاحظ على عمليات الأمم المتحدة الأخيرة أنها تتعلق في معظم الأحيان بحروب أهلية قبلية (الصومال)، أو دينية أو عرقية أو قومية. . . الخ.، أو بحروب أهلية تشترك فيها أطراف دولية بشكل مباشر أو غير مباشر. لذلك كثيراً ما يصعب جداً على قوات الأمم المتحدة أن تقوم بدورها على نحو أكمل ما لم يكن هذا الدور واضحاً تماماً، ومقبولاً من جميع الفرقاء. ودخول أو مشاركة قوات الأمم المتحدة في هذا النوع من الأزمات قبل التوصل إلى تسوية سياسية قد يحول هذه القوات إلى رهينة أو إلى موضوع للابتزاز، وهو ما حدث على سبيل المثال في البوسنة والهرسك. وكان من الصعب جداً على قوات الأمم المتحدة أن تحتفظ بحيادها في ظل وضع يبدو فيه الطرف المعتدي واضحاً ومحدداً. ولكنها حين حاولت، أو تظاهرت، بالرد على العدوان، لم تكن لديها الرغبة ولا الإرادة، ولا الوسائل الكافية لذلك.

وفي هذا السياق، فإن عمليات حفظ السلام، في ظل الوضع الراهن للأمم المتحدة تثير من المشكلات بأكثر مما قد تسهم في حله.

٤ ـ محاولة لتشخيص العلل والأمراض من خلال الممارسة

يمكن من خلال استعراضنا ممارسات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين أن نضع أيدينا على نوع العلل والأمراض التي يعانيها نظام الأمم المتحدة للأمن الجماعي أو للأمن التعاوني، والتي نجملها على النحو التالي:

أ ـ غموض في المهام

لم تعد الصورة واضحة إطلاقاً في ما يتعلق بالمهام التي يتعين على الأمم المتحدة أن تضطلع بها في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين. وربما يعود ذلك جزئياً إلى التحول الذي حدث في إدراك مصادر تهديد السلم والأمن الدوليين. فعندما كان ينظر إلى استخدام القوة المسلحة بطريقة غير مشروعة على أنه يمثل مصدر التهديد الأساسي، إن لم يكن الوحيد، للسلم والأمن الدوليين، كان من الطبيعي أن يتم التركيز في هذه الحالة على كيفية حشد القوة العسكرية الدولية الكفيلة بمواجهة هذا النوع من التهديد. وهذا هو المفهوم الذي تبناه الميثاق في الواقع، والذي انصرف جهده الأساسي إلى إنشاء جهاز يتمتع بصلاحيات البوليس الدولي وسلطاته، وحاول أن يضع تحت تصرفه الأداة العسكرية اللازمة لردع العدوان أو قمعه. لكن ذلك لم يعد هو المفهوم السائد، إذ أصبح الإرهاب الدولي أو الانتهاكات التي ترتكب ضد حقوق الإنسان (وبالذات ضد حقوق الأقليات)، أو الانقلابات العسكرية ضد النظم الشرعية أو الدستورية، تشكل مصادر لتهديد السلم والأمن الدوليين. فقد أصدر مجلس الأمن قرارات عديدة تجيز، أو تصرح، أو تقرر التدخل العسكري، أو تفرض عقوبات استناداً إلى الفصل السابع للميثاق حول قضايا تتعلق بالإرهاب الدولي (ليبيا) أو بانتهاكات ضد حقوق الإنسان أو الأقليات (العراق، البوسنة والهرسك، هاييتي... الخ.)، أو للدفاع عن الشرعية الدستورية (هاييتي)، أو حتى لأغراض إنسانية (حماية قوافل الإغاثة: الصومال، البوسنة والهرسك).

ولا تكمن حقيقة المرض الذي نشير إليه هنا، كما يعتقد العديد من الكتاب أو الباحثين، في ما قد يمثله هذا التدخل من تعد على «الاختصاص الداخلي» أو «الشؤون الداخلية» للدول، وإنما تكمن حقيقة المرض، في تقديرنا، في عدم وجود اتفاق عام أو إجماع حول الظروف والملابسات الموجبة للتدخل الدولي، أو المانعة له، في مثل هذه الحالات. وهذا يفتح الباب واسعاً أمام احتمالات أو وجود شبهة التصرف وفقاً لمعايير مزدوجة. فأكراد العراق استحقوا حماية الأمم المتحدة وتدخلها، لكن أكراد تركيا لم ينالوا هذا الشرف، على الرغم من أن حالات انتهاكات حقوق الإنسان والأقليات واضحة تماماً في الحالتين. والحرب الأهلية، أو المجاعة في الصومال، استحقت عملية إنقاذ ضخمة وتدخلاً دولياً، لكن الحرب الأهلية في رواندا لم تؤد إلى تدخل يذكر من جانب الأمم المتحدة، على الرغم من أن عدد ضحاياها فاق بما لا يقارن ضحايا الحرب الأهلية في الصومال، والأمثلة أكثر من أن تحصى. ومن ثم، فإن الانتقائية، وليس مبدأ

التدخل الدولي في حد ذاته، هو الذي يفتح الباب أمام عمل الشيطان![٥٤].

وسوف يستحيل على الأمم المتحدة أن تتحول إلى جبهة محايدة لتطبيق معايير وقواعد وشرعية دولية واحدة إلا إذا كان هناك إجماع، أو قبول عام على الأقل حول تعريف محدد، ليس فقط على الصعيد المضموني، وإنما أيضاً على الصعيد العملي (Operational) لمفاهيم من قبيل «العدوان»، و«الإرهاب الدولي»، و«الشؤون الداخلية». . . الخ.

على صعيد آخر، يوجد ما يشبه الاتفاق العام على أن الأخطار الناجمة عن التلوث البيئي، أو الإرهاب الدولي، أو الجريمة المنظمة، أو المخدرات، أو التحركات السكانية، أو الأمراض العابرة للقارات. . . الخ. تشكل تهديدات ضخمة تواجه السلم والأمن الدوليين. لكن هذه الأخطار لا يمكن مواجهتها من خلال استخدام القوة المسلحة أو فرض عقوبات. ومع ذلك، فلا يوجد أي تصور واضح لطبيعة المهام التي يتعين على الأمم المتحدة أن تقوم بها لمواجهة هذه الأخطار مواجهة فعالة.

ب ـ خلل في هياكل صنع القرار وآلياته

كشفت الممارسة عن أوجه خلل عديدة في هياكل صنع القرار المتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين وآلياته، نجملها على النحو التالي:

١ ـ في ما يتعلق بالهيكل العام لنظام صنع القرار في مجال السلم والأمن الدوليين يلاحظ عدم وجود أي نوع من التوازن بين مكوناته: فمجلس الأمن هو الذي يملك الصلاحيات والسلطات كلها، وهو الوحيد بين أجهزة الأمم المتحدة كلها الذي يستطيع إصدار القرار الملزم والواجب النفاذ، أما الجمعية العامة، وهي الفرع العام، فلا تملك سلطة موازية أو بديلة، أو حتى سلطة رقابة سياسية أو حقوق إشراف فعلي على أعمال مجلس الأمن. وعندما أصبح مجلس الأمن مشلولاً بسبب الفيتو، وتم نقل معظم صلاحياته إلى الجمعية العامة من خلال «قرار الاتحاد من أجل السلام»، فإن ذلك لم يشكل حلاً بديلاً أكثر فاعلية كما أوضحنا. أما محكمة العدل الدولية، والمفترض فيها أن تكون بمثابة الجهاز القضائي للنظام، فلم تلعب سوى دور هامشي بسبب عدم الأخذ بمبدأ الاختصاص الإلزامي وإحجام

---

(٥٤) لمناقشة معمقة حول حدود العلاقة بين الشأن الداخلي والشأن الدولي في مفهوم وممارسة الأمم المتحدة، انظر: Lori Fisler Damrosch, ed., *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* (New York: Council on Foreign Relations Press, °1993).

معظم دول العالم عن الاعتراف بالاختصاص الإلزامي للمحكمة من خلال إعلان اختياري.

ولا بد لأي إصلاح للأمم المتحدة أن يأخذ في اعتباره ضرورة إيجاد توازن واضح في توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين كل من الجمعية العامة، ومجلس الأمن، ومحكمة العدل الدولية.

٢ ـ في ما يتعلق بهيكل صنع القرار وآليته في مجلس الأمن، كشفت الممارسة عن وجود نوعين من الخلل:

(أ) **خلل يتعلق بتشكيل المجلس:** فقد زادت العضوية في الأمم المتحدة من ٥١ عضواً عام ١٩٤٥ إلى ١٨٤ عضواً عام ١٩٩٣، أي أكثر من ثلاثة أضعاف، بينما زادت المقاعد المخصصة للدول في مجلس الأمن من ١١ عضواً عام ١٩٤٥ إلى ١٥ عضواً منذ عام ١٩٦٣ وحتى الآن، أي بنسبة تصل إلى نحو ٣٠ بالمئة فقط. وفي الوقت نفسه، ظلت الدول الدائمة العضوية كما هي، سواء من حيث العدد أو من حيث الصفة، لأنها محددة بالاسم في الميثاق باعتبارها الدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، بل أكثر من هذا، أصبحت تايوان من الناحية الفعلية دولة دائمة العضوية بعد أن اغتصبت مقعد الصين في مجلس الأمن حتى عام ١٩٧١، كما أشرنا من قبل. أفقد ذلك كله المجلس قدراً كبيراً من مصداقية تمثيله لخريطة وموازين القوى في المجتمع الدولي، خصوصاً بعد حصول دول العالم الثالث على استقلالها من ناحية، وتنامي القوة الاقتصادية لعدد من الدول بطريقة هائلة، وبخاصة ألمانيا واليابان، من ناحية ثانية، وانهيار الاتحاد السوفياتي وتفككه من ناحية ثالثة.

(ب) **خلل يتعلق بطريقة التصويت في المجلس،** وذلك بسبب حق الفيتو. وتشير الإحصاءات إلى أن الدول الدائمة العضوية استخدمت حق الفيتو ٢٨٠ مرة. وقد ظل الاتحاد السوفياتي حتى منتصف الستينيات هو أكثر الدول الدائمة العضوية استخداماً للفيتو (٩١ مرة خلال الفترة من عام ١٩٤٦ إلى عام ١٩٩٢) بينما لم تستخدم الولايات المتحدة هذا الحق على الإطلاق خلال الفترة نفسها. ثم بدأ هذا النمط ينعكس تماماً اعتباراً من ذلك التاريخ. فخلال الفترة من عام ١٩٦٦ إلى عام ١٩٧٥، استخدم الاتحاد السوفياتي الفيتو سبع مرات، مقابل اثنتي عشرة مرة للولايات المتحدة، وفي الفترة من عام ١٩٧٦ إلى عام ١٩٨٥ أصبحت النسبة ٦ للاتحاد السوفياتي، مقابل ٣٤ مرة للولايات المتحدة، وفي الفترة من عام ١٩٨٦ وحتى نهاية عام ١٩٩٢ (وهي بداية النهاية للحرب الباردة) لم يستخدم الاتحاد

السوفياتي الفيتو على الإطلاق، بينما استخدمته الولايات المتحدة ثلاثاً وعشرين مرة (معظمها للحيلولة دون صدور قرارات إدانة ضد إسرائيل)[٥٥].

ومعنى ذلك في الواقع أن الدولة التي آلت إليها قيادة النظام الدولي كانت، حتى قبل انتهاء الحرب الباردة رسمياً، واختفاء ظاهرة الفيتو، هي التي تحول دون تجسيد إرادة المجتمع الدولي في صورة قرارات صادرة عن مجلس الأمن ومعبرة عن الشرعية الدولية. وتوحي هذه الحقيقة بأن الاختفاء الحالي لظاهرة الفيتو في مجلس الأمن يعكس مظاهر هيمنة أمريكية أكثر مما يعكس من مظاهر الوفاق بين الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن.

في هذا السياق، يحتاج مثل هذا الخلل إلى إصلاح يسير في خطين متوازين: **الأول** يعيد تشكيل مجلس الأمن على نحو يعكس خريطة توزيع القوى العالمية والإقليمية الفعلية في العالم المعاصر، وهو ما يوجب النظر في معايير العضوية الدائمة في مجلس الأمن على وجه الخصوص، **والثاني** يعيد النظر في طريقة صنع القرار في المجلس والأغلبية المطلوبة لصدور قراراته، على أساس الغاء حق الفيتو، أو على الأقل وضع ضوابط لترشيد استخدامه، وضمان أن يجيء هذا الاستخدام في إطار الدفاع عن مصالح المجتمع الدولي ومقتضيات أمنه وسلامته، وليس للدفاع عن مصالح خاصة.

ج ـ المركزية الشديدة

لم تتمكن الأمم المتحدة من الاستفادة القصوى من وجود ظاهرة المنظمات الإقليمية وانتشارها لتحقيق الأهداف المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين. فقد تعامل ميثاق الأمم المتحدة بحذر مع هذه الظاهرة منذ البداية، وإن كان قد سمح بوجودها، شريطة أن تتسق أهدافها والمبادئ التي تهتدي بهديها، والقواعد التي تسير عليها، مع أهداف الأمم المتحدة ومبادئها وقواعد القانون الدولي، وشجعها على إيجاد حلول وتسويات سلمية للمشكلات الإقليمية قبل أن تعرض عليها. ولذلك ظلت احتمالات تداخل الاختصاصات وتزامنها بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال السلم والأمن الدولي قائمة. لكن الأهم من ذلك أن

---

(٥٥) Adam Roberts and Benedict Kingsbury, «Introduction: The UN's Roles in International Society since 1945,» in: Roberts and Kingsbury, eds., ***United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations***, p. 10.

وقارن مع الأرقام والتحليلات الواردة في: Evans, ***Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond***, pp. 20-22.

مجلس الأمن اشترط حصول المنظمات الإقليمية على تفويض صريح ومسبق من مجلس الأمن للقيام بأي عمل من أعمال القمع أو المنع.

وتدل الممارسة على أن إنشاء كل من حلف شمال الأطلسي وحلف وارسو قد أثر في قدرة الأمم المتحدة على الاضطلاع بمسؤولياتها في حفظ السلم والأمن الدوليين، وشكل ضربة قاصمة لنظام الأمن الجماعي. كما تدل أيضاً على أن ظروف الحرب الباردة سهلت من مهمة الدولتين العظميين في إنشاء منطقة نفوذ خاصة بها والسيطرة عليها من خلال منظمات إقليمية تسيطر عليها. وعلى الرغم من أن هناك بداية مشجعة لعودة الوعي والاهتمام بالمنظمات الإقليمية وبالإمكانيات التي يمكن أن تتيحها لخدمة السلم والأمن الدوليين، إلا أن صيغة العلاقة نفسها بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية تحتاج إلى إعادة نظر، وربما يتطلب الأمر أيضاً وضع ميكانيزمات وآليات جديدة للتعاون. ومن بين الأفكار التي قد تستحق النظر والتأمل في هذا الصدد، الاقتراح الخاص بأن تخصص مقاعد للتمثيل «الإقليمي» في مجلس الأمن، وبأن يتم تطوير شبكة من أجهزة الإنذار المبكر تشترك فيها كل من الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية من خلال صيغة خاصة يمكن التفكير فيها في ما بعد، وكذلك إنشاء قوات إقليمية لحفظ السلم يتم تحويلها وتجهيزها وتدريبها من خلال آلية مشتركة بين الأمم المتحدة والمنظمة الإقليمية المعنية... الخ. ولأن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية سوف تحلل من خلال دراسة منفردة فلا مجال هنا للخوض في التفاصيل. لكننا نود فقط التأكيد على أن انفجار الأزمات، وبخاصة الأهلية منها، في أماكن متعددة على اتساع العالم كله، مع استمرار الصيغة المركزية الحالية، سوف يؤدي إلى مزيد من إضعاف الأمم المتحدة، وربما يعجل بانهيارها ما لم تسارع إلى إيجاد صيغ فاعلة لنظم أمن إقليمية مرتبطة بالنظام المركزي بطريقة مرنة ومبتكرة[٥٦].

د ـ الفجوة الكبيرة بين المهام المطلوب تحقيقها والموارد والإمكانات المتاحة

تبدو هذه الفجوة وكأنها تتسع إلى ما لا نهاية إذا اعتبرنا أن المهام التي يطرحها د. غالي في خطة السلام هي المهام الفعلية التي يتعين على الأمم المتحدة أن تقوم بها في ظل التطورات الحادثة حالياً في النظام الدولي، والتي تشمل ميادين

(٥٦) من أحدث الكتابات حول دور المنظمات الإقليمية في عمليات حفظ السلم، انظر:

Virginia Page Fortna, *Regional Organizations and Peace Keeping*, Occasional Papers; no. 11 (Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 1993).

الدبلوماسية الوقائية، وحفظ السلم، وصنع السلم، وبناء السلم. ففي مجال الدبلوماسية الوقائية يشير د. غالي إلى أهمية وجود جهاز فعال للإنذار المبكر قادر على جمع البيانات وعلى تحليلها أيضاً لحساب الأمم المتحدة وحدها. وهو ما قد يقتضي أن تكون للأمم المتحدة أقمار صناعية، وربما جهازها الخاص للاستخبارات، ليس فقط لأغراض الدبلوماسية الوقائية، وإنما أيضاً لتحسين القدرات الاتصالية بين القوات الميدانية العاملة في نطاق الدبلوماسية الوقائية، أو في نطاق حفظ السلم، وبين المقر في نيويورك، وكذلك لتأمين قوات الأمم المتحدة نفسها. وبالنسبة إلى المهام المتعلقة بحفظ السلم، أو بصنع السلم، يقترح الأمين العام الشروع في اتخاذ الترتيبات الخاصة بتنفيذ المادة (٤٣)، أي تشكيل الجيش الدولي. وإلى أن يتم ذلك، طالب بتشكيل وحدات أطلق عليها «وحدات إنفاذ السلم» (Peace Enforcement Unit) «تكون جاهزة بمجرد الطلب، وتتألف من جنود متطوعين لأداء هذه الخدمة، ومسلحة تسليحاً أثقل من قوات حفظ السلم... ومدربة تدريباً تحضيرياً وافياً في إطار القوات الوطنية لبلدانها... ويكون نشر هذه القوات واستخدامها بإذن من مجلس الأمن وتحت إمرة الأمين العام». كما يقترح الأمين العام أن تقوم الدول بالالتزام مسبقاً بنوع وطبيعة القوات التي هي على استعداد لوضعها تحت تصرف مجلس الأمن والأمين العام لاستخدامها في عمليات حفظ السلام. وفي مجال بناء السلم بعد انتهاء الصراع، يقترح الأمين العام وضع إمكانات متعددة تحت تصرف الأمم المتحدة لتمكينها من إزالة الألغام، وإعادة التوطين، والإعمار، وإقامة المشروعات المشتركة... الخ.

وتبدو الفجوة بين ضخامة ما هو مطلوب لتمكين الأمم المتحدة من القيام بالمهام التقليدية أو المستحدثة بفاعلية، وبين ضحالة ما هو موضوع فعلاً تحت تصرف الأمم المتحدة إذا استعرضنا الحقائق التالية التي كشفت عنها الممارسة:

١ ـ إن الأمم المتحدة تعاني أزمة مالية مستمرة تضعها على حافة الإفلاس. وترجع جذور هذه الأزمة إلى بداية الستينيات عندما رفضت بعض الدول، وبخاصة فرنسا والاتحاد السوفياتي، أن تسهم في تمويل قوات الأمم المتحدة في الكونغو أو قوات الطوارئ الدولية في مصر، على أساس أنها ليست من قبيل النفقات العادية للمنظمة. وعلى رغم أن محكمة العدل الدولية حسمت هذه القضية على الصعيد القانوني، عندما أفتت بأن نفقات قوات حفظ السلام هي من قبيل النفقات العادية، إلا أن استمرار الخلافات بين الدول الأعضاء أدى إلى تعدد الأنظمة المستخدمة في تمويل نفقات حفظ السلام إلى درجة أن كل عملية يكاد يكون لها نظام خاص لتمويلها.

٢ - إن الولايات المتحدة التي تدفع وحدها ربع ميزانية الأمم المتحدة العادية، ونحو ٣٠ بالمئة من نفقات قوات حفظ السلام، كانت قد بدأت تستخدم وضعها المتميز كأكبر دولة مساهمة في نفقات المنظمة، وبخاصة نفقات حفظ السلام للضغط مالياً على المنظمة لإجبارها على القيام بإصلاحات معينة عن طريق تأخير دفع حصتها المقررة أو الامتناع كلية عن الدفع. وقبيل اندلاع حرب الخليج، كانت مديونية الولايات المتحدة تجاه الأمم المتحدة تبلغ ١,٣ بليون دولار. ولم تبدأ بدفع متأخراتها إلا بعد أن عادت تقتنع بفائدة الأمم المتحدة بالنسبة إليها. ومع ذلك، فقد عادت الأزمة المالية للأمم المتحدة تطل برأسها من جديد، وبشكل أكثر حدة، بعد أن ارتفعت نفقات حفظ السلام خلال عام ١٩٩٣ إلى ما يقرب من أربعة بلايين دولار. والواقع أن معظم الدول الأعضاء لا تسدد اشتراكاتها في المواعيد المقررة، كما أن عدداً كبيراً منها عليه متأخرات كثيرة. وهو ما يدل في حد ذاته على عدم حماس العديد من الدول للإسهام في أنشطة حفظ السلام أو تحمل تبعاته، على الرغم من أنها تنفق على السلاح مبالغ خيالية.

٣ - إن المحاولات كلها التي بذلت حتى الآن، وطوال نصف القرن الماضي، لكي يكون تحت تصرف الأمم المتحدة موارد مالية ومادية خاصة بها، مستقلة عن الدول الأعضاء، قد باءت بالفشل (ضرائب مباشرة على بعض السلع والخدمات، وجيش دولي، الخ.) كما أن الدول ما تزال غير مستعدة، حتى لمجرد أن تعلن مسبقاً عن حجم ما تستطيع أن تضعه تحت تصرف الأمم المتحدة من قوات لحفظ السلم(٥٧).

ثالثاً: مستقبل الأمم المتحدة بين الواقع والطموح

مقدمة

إن من يتأمل ما يجري على ساحة النظام الدولي سرعان ما يكتشف وجود ظاهرتين تعملان في اتجاهين متعاكسين تماماً: **الأولى**، تدفع في اتجاه الكونية والتوحد والانفتاح، محيلة الكون كله إلى مجتمع واحد يستحيل على أي جزء فيه أن يستقل بنفسه أو ينفصل عن حركة بقية الأجزاء الدائرة في فلك الكل، وهو ما يفرض إقامة مؤسسات عالمية تعالج القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة

(٥٧) انظر عرضاً مفصلاً لتطور الأزمة المالية للأمم المتحدة، في: **Joachim W. Müller, *The Reform of the United Nations*, 2 vols. (New York: Oceana Publications, 1992), vol. 1, pp. 29-37.**

استناداً إلى قواعد عامة مقبولة ومتفق عليها. أما الثانية، فتدفع في اتجاه الانشطار والتفتت والعزلة والانغلاق الفكري والثقافي والعرقي خوفاً من ضياع الهوية أو فقدان الذات، وهو ما من شأنه أن يعقد من عملية التنظيم الدولي ويحيلها إلى عملية باهظة التكاليف إن لم تكن مستحيلة. وفي هذا السياق، تتجه الدول الغنية والدول الديمقراطية إلى التعاون معاً والتجمع في أطر تنظيمية ومؤسسية خاصة بها بعيداً عن الأمم المتحدة، بينما تجد الدول الفقيرة أو النامية نفسها غارقة في مستنقع الديون والحروب العرقية والطائفية والتخلف العلمي والتقاني من دون أي إطار مؤسسي فاعل يجمعها. أما الأطر المؤسسية التي كانت قد استطاعت أن تقيمها خلال الخمسينيات والستينيات، مثل حركة عدم الانحياز، أو مجموعة الـ ٧٧، فقد بدأت تنهار بدورها.

والواقع أنه إذا استمر تطور الأحداث على المنوال نفسه وفي الاتجاه نفسه: أي اتجاه الدول الغنية إلى تنظيم أمورها بعيداً عن الأمم المتحدة والتجمع في أطر مؤسسية خاصة بها، واتجاه الأطر التنظيمية للدول الفقيرة نحو التفكك والانهيار، فلن يساعد ذلك على إصلاح الأمم المتحدة على النحو الذي يكفل إقامة نظام فعال للأمن الجماعي أو الأمن التعاوني.

وسوف نحاول في هذا الجزء أن نعالج مستقبل الأمم المتحدة في مبحثين: **الأول**، يحاول أن يطرح رؤية عامة لما يجب أن تكون عليه الأمم المتحدة إذا أرادت أن تلعب دوراً فعالاً لتحقيق السلم والأمن الدوليين. **والثاني**، يحلل الأسباب ويستعرض العوائق التي تعترض تحقيق هذا الطموح.

١ ـ عن الطموح

سبق أن أشرنا إلى أن التطورات التي مر بها النظام الدولي منذ الثورة الصناعية التي اندلعت في أوروبا، والتي تواكبت تأثيراتها الفعلية زمنياً مع الثورة الفرنسية الكبرى والحروب النابليونية في بداية القرن التاسع عشر، أدت إلى تحول هائل في مفهوم الأمن الجماعي ومضمونه. فقد أفرزت أول محاولة مؤسسية لبلورة هذا المفهوم وتطبيقه في أعقاب الحروب النابليونية مباشرة من خلال صيغة «التحالف المقدس» الذي تحول بسرعة إلى صيغة «الوفاق الأوروبي»، ثم، وبعد الحرب العالمية الأولى، من خلال صيغة «عصبة الأمم»، وبعد الحرب العالمية الثانية، من خلال صيغة «الأمم المتحدة» التي لم تتح ظروف «الحرب الباردة» أمام ميثاقها أية فرصة حقيقية نحو التطبيق الكامل، على الرغم من أنه ما زال معمولاً به حتى الآن، من الناحية النظرية، على الأقل. وقد تصور بعضهم أن انتهاء الحرب

الباردة يتيح فرصة حقيقية أمام دخول الميثاق حيز التنفيذ. لكن هذا الأمل لا يلوح في الأفق الآن، ذلك أن «الأمم المتحدة» في شكلها الحالي ما هي إلا نتاج الحرب الباردة وابنها غير الشرعي، ومن ثم فإن من المشروع جداً أن نتساءل حول ما إذا كانت هذه الصيغة برمتها صالحة للتعامل مع حقائق النظام الدولي المعاصر(٥٨).

لقد حدث خلال السنوات الخمسين الماضية، كما سبقت الإشارة أيضاً، تطوران لم تشهد لهما الإنسانية مثيلاً من قبل في تاريخها المعروف: **الأول**، أن جميع دول وحكومات العالم قد أصبحت، ولأول مرة في التاريخ، داخل إطار مؤسسي واحد، وهي ظاهرة لم تعرفها موجات التنظيم الدولي المتعاقبة منذ ظهور الدولة القومية في أعقاب مؤتمر ويستفاليا عام ١٦٤٨، أي أنه، ولأول مرة، تتطابق حدود «التنظيم الدولي» جغرافياً ووظيفياً، مع حدود «النظام الدولي» مع فارق مهم، وهو أن العضوية في «التنظيم» هي للدول ممثلة في حكوماتها، بينما هي في «النظام» للفاعلين الدوليين كلهم، سواء كانوا دولاً أم لا. **والثاني**، أنه، ولأول مرة أيضاً في تاريخ البشرية، تتحول الكرة الأرضية كلها إلى وحدة واحدة، أو ما يشبه الجسد الواحد الذي ترتبط أجزاؤه معاً بشبكة هائلة ومعقدة من المصالح تشبه الدورة الدموية أو الجهاز العصبي المحرك لوظائف الأعضاء في الجسم الإنساني. فلم يعد بمقدور أية دولة، مهما بلغ شأنها، أن تدير مواردها البشرية والمادية، أو فضاءها الجوي، أو إقليمها البحري أو الأرضي بمعزل عن الآخرين.

والواقع أن من يتأمل الصورة الكلية للعالم اليوم، بصرف النظر عن التفاصيل، سوف يجد أن أهم مصادر التهديد لأمن البشر، وبصرف النظر أيضاً عن جنسياتهم، أو لون بشرتهم، أو انتماءاتهم، العرقية أو الثقافية ـ الحضارية أو الدينية، لم تعد هي الحروب بين الدول وحدها، بل إننا لا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا إن هذا النوع من الحروب، أي الحروب الدولية، لم يعد هو المصدر الرئيسي لهذا التهديد. فضحايا الحروب الأهلية، أو المجاعات، أو تلوث البيئة، أو الأمراض

---

(٥٨) من أجل عرض نقدي يناقش فكرة الأمن الجماعي نفسها وتطورها وضرورات إعادة النظر في مقوماتها وشروط تحقيقها، انظر: Gabriel L. Negretto, «Kant and the Illusion of Collective Security,» *Journal of International Affairs* (1992), pp. 501-523; Andrew Bennett and Joseph Lepgold, «Reinventing Collective Security after the Cold War and Gulf Conflict,» *Political Science Quarterly*, vol. 108, no. 2 (Summer 1993), pp. 213-237, and J.P. Lorenz, «Collective Security after the Cold War,» in: Sheryl J. Brown and Kimber M. Schraub, eds., *Resolving Third World Conflict: Challenges for a New Era* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1992), pp. 213-238.

الفتاكة، أو المخدرات، أو الإرهاب أو الجريمة المنظمة، قد أصبحت تماثل، إن لم تكن تفوق، ضحايا الحروب بين الدول. من ناحية أخرى، لم تصبح الحدود الجغرافية والسياسية بين الدول قادرة على عزل الشعوب والمجتمعات عن عوامل التأثير الخارجي أو دفع الأضرار التي قد يتسبب فيها الآخرون، أي القادمة من الخارج، مهما كانت ضخامة ما تمتلكه الدول من موارد أو إمكانات. فالأضرار التي يمكن أن تنجم عن تآكل طبقة الأوزون، وما قد ينجم عنها من احتمال ارتفاع درجة حرارة الجو، أو عن تسرب الإشعاع النووي، أو عن تلوث مياه الأنهار والمحيطات، أو عن انتشار مرض نقص المناعة (الإيدز)، هي أضرار لا يمكن دفعها إلا في إطار عمل جماعي دولي منسق ومنظم على مستوى الكون. من ناحية أخرى، فقد يؤدي انتشار الفقر أو المجاعة في دول العالم الثالث، وما قد يحدث عنها من موجات هجرة ونزوح جماعي وحروب أهلية وعدم استقرار، إلى ضرب رفاهية الدول الغنية واستقرارها، أو الديمقراطية في الصميم. وذلك كله يدفع، كما قلنا، في اتجاه البحث عن حلول عملية، من خلال أطر مؤسسية عالمية فعالة، لمخاطر وتهديدات متنوعة المصادر والجذور، ولا تقتصر أبداً على التهديدات العسكرية وحدها[٥٩].

هذه الحقيقة تكفي وحدها دليلاً على أن تطور النظام الدولي قد تجاوز، من وجوه عدة، مفهوم «الأمن الجماعي» كما عبر عنه الميثاق. فالميثاق ركز في الواقع، صراحة أو ضمناً، على مفهوم التهديد العسكري باعتباره مصدر الخطر الرئيسي. والدليل على ذلك أن الميثاق لم يخول مجلس الأمن سلطة إصدار القرار الملزم إلا في حالة وجود تهديد للسلم والأمن الدوليين، أو إخلال بهما، أو وقوع عدوان. صحيح أنه لم يذكر صراحة أن هذا التهديد هو بالضرورة من نوع التهديد «العسكري»، ولكن ذلك مفهوم ضمناً من نصوص الميثاق. والدليل على ذلك أن الرد الذي سمح به «الميثاق» حين خول مجلس الأمن صلاحيات وسلطات التعامل مع هذا التهديد للسلم، أو الإخلال به، أو وقوع العدوان، هو رد عقابي ومن طبيعة عسكرية في الأساس، لأنه يشتمل على إمكانية فرض حظر اقتصادي أو سياسي أو اجتماعي جزئي أو شامل، وكذلك على إمكانية استخدام القوة العسكرية لقمع العدوان أو ردعه. صحيح أن وجود القوة العسكرية على نحو دائم

---

(٥٩) انظر: G.M. Lyons and M. Mastanduno, *Beyond Westphalia: International, State Sovereignty and the Future of International Society* (Dartmouth: Dartmouth College, Rockefeller Center, 1992).

تحت تصرف المجلس هو مسألة أساسية، لأن الاعتقاد بعدم وجود أداة عسكرية تحت تصرف المجلس هو نوع من الضعف الذي قد يغري، أو قد يشكل أحياناً دعوة صريحة إلى العدوان، وصحيح أيضاً أن سلطة المجلس الملزمة في فرض العقوبات مطلوبة أيضاً لردع العدوان أو قمعه، لكن ذلك كله لم يعد يكفي للتعامل مع الأخطار المحدقة بالسلم والأمن الدوليين. فليس بوسع المجلس عند وجود حالة تلوث بيئي مثلاً أو مجاعة قد تعرض حياة الملايين للخطر، أن يفرض قراراً ملزماً وقابلاً للتنفيذ لمنع إقامة المفاعلات النووية من طراز معين مثلاً، أو اتخاذ قرار بإسقاط ديون الدول النامية، أو فرض رسوم على الطيران أو التجارة الدولية، لمواجهة كارثة من طبيعة بيئية أو اقتصادية أو اجتماعية، لأن ذلك ليس من صلاحياته أو سلطاته.

إن إحدى المفارقات الرئيسية في فلسفة الميثاق الحالي، وفي البنية التنظيمية الحالية للأمم المتحدة، منظوراً إليها من وجهة نظر التحولات التي طرأت على النظام الدولي الراهن، تكمن في أن رؤيته الخاصة للسلم والأمن الدوليين قد انتهت به إلى خلق **سلطة بوليس دولي**، بينما التطورات العالمية الراهنة تدفع في اتجاه إيجاد **سلطة لإدارة الموارد العالمية**. بعبارة أخرى، فقد أنشأ ميثاق الأمم المتحدة جهازاً، هو مجلس الأمن، يبدو بصلاحياته وسلطاته الحالية، وكأنه يماثل جهاز البوليس وسلطته على الصعيد المحلي، إذ يبدو مجلس الأمن وكأنه يملك سلطة القبض على الخارجين على القانون ومحاكمتهم. ولكنه، على عكس جهاز البوليس المحلي وسلطته، ليس جزءاً من حكومة لها صلاحيات شاملة ومسؤولة أمام الأجهزة الرقابية، السياسية والقضائية، وخاضعة للمحاسبة على أساس القانون. ويبدو واضحاً من «خطة السلام» التي يقترحها د. بطرس غالي أن المحافظة على السلم والأمن الدوليين في ظل التطورات الراهنة تتطلب جهازاً قادراً على القيام بوظائف «الدبلوماسية الوقائية» و«صنع السلم» و«حفظ السلم» و«بناء السلم». وتلك وظائف لا يستطيع أن يقوم بها جهاز بوليس أو جهاز قمع، وإنما حكومة مسؤولة.

إن النشاط الذي ميز عمل مجلس الأمن في السنوات الأخيرة بعد نهاية الحرب الباردة والاتجاه نحو التقييد الذاتي لاستخدام حق الفيتو، قد أدى إلى قيام المجلس بإصدار عدد كبير جداً من القرارات استناداً إلى الفصل السابع من الميثاق، وفي حالات لم تكن تعتبر، تقليدياً، من بين مصادر تهديد السلم والأمن الدوليين: فحماية حقوق الإنسان وقوافل الإغاثة والشرعية الدستورية قد توحي بأن مجلس الأمن لم يعد يعتبر الاعتداءات العسكرية وحدها هي مصادر التهديد للسلم والأمن

الدوليين في مفهومهما الحالي. وقد يرى بعضهم في ذلك توجهاً جديداً يسير في اتجاه الاستجابة لما تفرضه متطلبات التحول نحو الكونية والتعددية من تغيير. لكننا لا نراه كذلك على الإطلاق، بل هو اتجاه ينطوي على مخاطر جسيمة إذا استمر العمل في إطار الميثاق والهيكل التنظيمي الحالي للأمم المتحدة، وذلك لسببين هما:
أولاً، ان السلطة الضخمة التي يتمتع بها مجلس الأمن في ظل الميثاق الحالي هي سلطة تكاد تكون مطلقة، فضلاً عن أنها سلطة تقديرية. هي سلطة مطلقة لأن مجلس الأمن يملك صلاحيات استخدام القوة على أي نحو يراه، ولأي سبب يراه، وفي أي وقت يراه طالما أن قراراته صادرة بالأغلبية المنصوص عليها في القانون، وهي سلطة ملزمة لا تملك الدول الأعضاء من الناحية القانونية أن تتحلل منها أو تعترض عليها. ويكفي أن يشير المجلس في قراراته إلى أنه يتصرف بموجب الفصل السابع من الميثاق، أياً كانت طبيعة هذا التصرف، حتى يصبح هذا التصرف جائزاً وملزماً من دون أن يكون لأحد حق التعقيب أو التقويم أو المحاسبة أو النقد. فلا الجمعية العامة تملك أية سلطات سياسية لمحاسبة المجلس الذي تحول إلى حكومة فعلية مطلقة، أو إقالته أو سحب الثقة منه، كما يحدث في الأنظمة المحلية الديمقراطية، ولا محكمة العدل الدولية تملك صلاحية النظر في مدى دستورية القرارات الصادرة عن المجلس، وبالتالي لا تملك سلطة الرقابة القضائية أو حقها في مواجهة المجلس.

ثانياً، ان مجلس الأمن بتشكيله الحالي لا يمثل إرادة المجتمع الدولي أو يعبر عن خريطة القوى العالمية والإقليمية في النظام الدولي الراهن. وربما كان هناك ما يبرر أن تقتصر العضوية الدائمة على خمس دول محددة بالاسم خلال السنوات الأولى لنشأة الأمم المتحدة، باعتبار أن هذه الدول هي الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، أو حتى خلال مرحلة الحرب الباردة كلها على أساس أن وجود القوتين المتصارعتين معاً داخل المجلس يكفل توازناً يكفي للتغطية على عيوب التشكيل في حد ذاته. أما الآن، فلم يعد هناك أي مبرر لأن يستمر التشكيل على هذا النحو. فالدول المهزومة في الحرب العالمية الثانية تحولت إلى دول منتصرة في «الحرب الباردة»، وبعض الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية هزمت في الحرب الباردة. والمفروض أن يعكس تشكيل مجلس الأمن في نظام دولي كوني منطق التمثيل العادل وفقاً للاعتبارات «الوظيفية» أو «الديمقراطية» أو «الإقليمية»، وليس منطق الاعتبارات الخاصة بالقوة أو الفرز على أساس المنتصرين والمهزومين في الحروب.

وتكفي نظرة واحدة على التشكيل الحالي للمجلس لكي نخلص إلى أن

التشكيل الحالي للدول الدائمة العضوية لا يقوم على أي أساس من «الوظيفية» أو «الديمقراطية» أو «الإقليمية». ففي نظام دولي تحركه قوى الاقتصاد والعلم والتقانة أكثر بكثير مما تحركه قوة السلاح يصعب قبول مجلس أمن لا تحتل فيه ألمانيا واليابان مقاعد دائمة العضوية. وفي نظام دولي يضم في إطاره جميع دول العالم من القارات الخمس يصعب قبول مجلس أمن تحتل فيه القوى الغربية (الأورو ـ أمريكية) أربعة أخماس المقاعد الدائمة، ولا تمثل فيه على الإطلاق قارتي افريقيا وأمريكا اللاتينية بأية مقاعد دائمة.

نحن إذاً أمام نظام دولي تديره حكومة أقلية تتمتع بسلطات مطلقة. وربما كان من الممكن قبول هذه «الحكومة»، حتى ولو كانت حكومة أقلية أو حكومة دكتاتورية، لو أنها كانت تملك صلاحيات الحكومة فعلاً، أي تدير العالم أمنياً وسياسياً واقتصادياً... الخ. لكنها ليست كذلك لأن مجلس الأمن هو جهاز بوليس وليس حكومة، وبالتالي فإن سلطاته الدكتاتورية يمكن أن يساء استعمالها تماماً، كما هو الحال في أنظمة القمع البوليسية.

في هذا السياق، وفي ضوء تجارب «الحلف المقدس» أو «الوفاق الأوروبي» أو «عصبة الأمم» أو «الأمم المتحدة» قبل انتهاء الحرب الباردة وبعدها، فإننا نعتقد أن نظام الأمن الجماعي غير قابل للعمل كنظام فعال إلا إذا تم تصميمه في سياق الفصل الكامل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، والتوازن والرقابة المتبادلة بين هذه السلطات الثلاث. وإذا أريد لسلطة تنفيذية في إطار نظام فعال للأمن الجماعي أن تقوم بوظائف «الدبلوماسية الوقائية» وبناء السلم، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية لحفظ السلم وصنعه، فإنه يتعين في هذه الحالة أن يصبح لمجلس الأمن اختصاصات ملزمة متساوية، ليس فقط في مجال قمع العدوان أو ردعه، وإنما أيضاً في مجال مواجهة كل مصادر التهديد الأخرى للسلم والأمن الدوليين في عالمنا المعاصر. وعلى هذا الأساس نتصور أن الوقت قد حان لإقامة هيكل تنظيمي جديد للأمم المتحدة يضع اللبنات الأولى لشكل جنيني من أشكال تنظيم المجتمع الكوني على أساس الفصل بين السلطات الثلاث، وعلى النحو المقترح التالي[٦٠]:

---

(٦٠) حول أهم المقترحات الخاصة بإصلاح نظام الأمم المتحدة ككل، انظر: **Maurice Bertrand, *The Third Generation World Organization* (Dordrecht; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, ©1989), and Peter J. Fromuth, ed., *A Successor Vision: The UN of Tomorrow* ([n.p.]: UN Association of the United States, 1988).**

أ ـ السلطة التنفيذية

(١) نقترح أن يتحول مجلس الأمن إلى مجلس تنفيذي للأمم المتحدة يتمتع بالسلطات والصلاحيات اللازمة لتمكينه من اتخاذ القرارات التنفيذية في مجالات «الدبلوماسية الوقائية» أو عمليات «صنع» أو «حفظ» أو «بناء» السلم كافة. وهو ما يعني عملياً أن تكون له الصلاحيات نفسها، ليس فقط في مجال قمع العدوان، وإنما أيضاً في مجالات حماية البيئة أو معالجة الفقر أو حماية حقوق الإنسان... الخ. على أن يشكل هذا المجلس من ٢٥ ـ ٣٠ مقعداً. وتشغل دول دائمة العضوية نصف مقاعد هذا المجلس يتم تحديدها على أساس مجموعة من المعايير تأخذ في اعتبارها مجمل عناصر القوة الشاملة: من عسكرية واقتصادية وديمغرافية... الخ. وتضمن تمثيلاً متوازناً للمجتمع الدولي بأقاليمه الجغرافية وثقافاته وحضاراته الرئيسية. أما النصف الآخر، فتشغله دول غير دائمة العضوية يتم انتخابها دورياً من جانب الجمعية العامة، وفقاً للنظام نفسه المعمول به حالياً في شغل مقاعد العضوية غير الدائمة في المجلس.

وسوف يكون من الملائم جداً أن يجتمع هذا المجلس التنفيذي مرة واحدة على الأقل سنوياً على مستوى القمة، ومرة كل ثلاثة أشهر على الأقل على مستوى وزراء الخارجية أو وزراء الاقتصاد أو المالية أو البيئة بحسب طبيعة القضية المطروحة للنقاش.

(٢) نقترح أيضاً أن ينبثق عن هذا المجلس التنفيذي أربع لجان أو مجالس نوعية: «مجلس أمن» تكون مهمته إدارة المسائل المتعلقة بتسوية المنازعات أو حلها ومتابعتها، ومجلس لشؤون «التنمية المستدامة»: تكون مهمته متابعة قضايا البيئة والتنمية والمعونة الفنية وإدارتها... الخ.، ومجلس لشؤون حقوق الإنسان وتوطين اللاجئين في حالات الكوارث الطبيعية، أو الحروب الأهلية أو الدولية... الخ.

وحتى لا تبدو هذه المقترحات وكأنها تحلق في عالم الخيال المطلق وترفضها الدول الكبرى والغنية رفضاً مطلقاً، نقترح أن تتخذ القرارات على أساس نظام التصويت الترجيحي مع الغاء حق النقض، بحيث يضمن هذا النظام الحيلولة دون سيطرة أية مجموعة إقليمية أو سياسية على المجلس، وكذلك الحيلولة دون تمكين أية مجموعة منفردة من عرقلة صدور القرارات عن المجلس.

ب ـ السلطة التشريعية

تقوم بها الجمعية العامة للأمم المتحدة، باعتبارها الفرع العام الذي تمثل فيه

الدول الأعضاء كافة. ولتمكين الجمعية من أن تلعب دورها التشريعي على نحو فعال، يتعين عليها أن تقتصر على وضع الخطوط العريضة للسياسات والتوجهات العامة في المجالات كافة من دون الدخول في التفاصيل، وإقرار مشروع البرنامج والميزانية المقترح من جانب الأمانة العامة، بعد قراءته وإقراره مبدئياً من جانب المجلس التنفيذي، ومراجعة أعمال المجلس التنفيذي، وتقويم أدائه، وإصدار التوصيات والملاحظات على التقارير التفصيلية التي يتعين عليه أن يقدمها دورياً للمجلس.

ولتجنب أي احتمال للتصادم في المواقف بين الجمعية والمجلس، يمكن وضع عدد من الضوابط والآليات لتنظيم العلاقة بينهما على نحو يضمن عدم تعدّي كل منهما على سلطة الآخر، بحيث يصبح للجمعية حق الإشراف والتوجيه، ويصبح للمجلس سلطة القرار والتنفيذ. وقد تتضمن هذه الضوابط والآليات اشتراط حصول القرارات التي قد تضع الجمعية في مواجهة مع المجلس على أغلبية خاصة، ومن خلال نظام خاص للتصويت المرجح يمكن الاتفاق عليه، حتى لا تتعرض الجمعية لهزات نتيجة لاحتمالات الانقسام الحاد بين أغلبية عددية لا تملك عناصر القوة الضرورية لضمان فاعلية الأمم المتحدة وأقلية يشكل وجودها ضماناً لتمكين الأمم المتحدة من العمل بفاعلية، ولكن يتعين الحيلولة دون احتكارها أو سيطرتها المتفردة على سلطة الأمم المتحدة.

غير أن فرص نجاح نظام يقوم على مثل هذه التوازنات الدقيقة تبدو ضئيلة ما لم يتم الاتفاق مسبقاً، وعن طريق القبول العام على نظام جديد لتمويل الأمم المتحدة يحمي المنظمة ويجعلها بمنأى عن احتمالات تعرضها للابتزاز والضغوط من جانب الدول التي تساهم بنصيب كبير في الميزانية. وسوف نشير إلى بعض ملامح هذا النظام التمويلي في ما بعد.

ج ـ السلطة القضائية

ويتعين أن تمارسها محكمة العدل الدولية. ويعتبر التشكيل الحالي للمحكمة، وكذلك وظائفها التي تحددها لائحتها الأساسية، ملائمين. لكن الأمر قد يتطلب إعادة صياغة اللائحة الأساسية للمحكمة، بحيث يصبح الاختصاص القضائي للمحكمة إلزامياً أو، على الأقل، توسيع نطاق هذا الاختصاص القضائي إلى أوسع حد ممكن، بحيث يشتمل على أكبر قدر من الحالات، وعلى النحو الذي يكفل تمكين الدول المختلفة من اللجوء بيسر وسهولة إلى جهاز قضائي دائم وثابت.

وكان د. غالي قد أوصى في «خطة السلام» بأن تقر جميع الدول الأعضاء

بالولاية العامة للمحكمة الدولية قبل انتهاء عقد الأمم المتحدة الحالي للقانون الدولي سنة ٢٠٠٠، كما اقترح بالنسبة إلى الحالات التي تحول فيها الهياكل المحلية دون قبول الاختصاص العام للمحكمة، «أن تتفق الدول بصورة ثنائية أو متعددة الأطراف على قائمة شاملة بالمسائل التي ترغب في عرضها على المحكمة وعلى ولاية المحكمة في ما يتعلق بأحكام تسوية المنازعات الواردة في المعاهدات المتعددة الأطراف». وهذا اقتراح ملائم تماماً، لكنه قد لا يكون كافياً لتحويل المحكمة إلى سلطة قضائية فعالة في مجتمع دولي منظم. ومن ثم يتعين أن تضاف إلى هذه المقترحات مقترحات أخرى تتعلق بتطوير الوظيفة الافتائية للمحكمة من ناحية، وتخويل المحكمة، من ناحية أخرى، سلطة الرقابة الدستورية على القرارات الصادرة عن الأجهزة المختلفة للأمم المتحدة، بما فيها المجلس التنفيذي.

وفي ما يتعلق بتطوير الوظيفة الافتائية، يقترح بعض الباحثين تمكين كل من الأمين العام والمنظمات والأجهزة الدولية الأخرى، بل الدول نفسها سلطة استفتاء المحكمة كمدخل لتطوير الاختصاص الافتائي للمحكمة. وبصرف النظر عن اعتقادنا بأن مثل هذه المقترحات قد تنطوي على بعض المخاوف والمحاذير، إلا أننا نتفق تماماً مع الآراء المطالبة بضرورة تطوير الوظيفة الافتائية للمحكمة وتوسيع نطاقها إلى أقصى حد ممكن، نظراً إلى أهميتها البالغة في تطوير قواعد القانون الدولي وتحديد مضمون هذه القواعد بدقة[٦١].

أما بالنسبة إلى البعد الخاص بضرورة منح المحكمة سلطة الرقابة على دستورية القرارات الصادرة عن الأفرع الرئيسية للأمم المتحدة، فإن الذي دعا إلى ذلك وأضفى عليه صبغة عاجلة وملحة هو ما أثاره العديد من قرارات المجلس الصادرة خلال العامين الأخيرين من تحفظات ومشكلات قانونية ودستورية. فعلى الرغم من أن بعضهم يعتقد أن ممارسات مجلس الأمن في الآونة الأخيرة، والتي لا يتفق بعضها أو يتطابق مع التفسير السليم للميثاق، تعتبر تطويراً أو تعديلاً عرفياً له، إلا أن أصحاب هذا الرأي يعتقدون مع ذلك أن هذا التعديل أو التطوير العرفي «قد أدى إلى انهيار ضوابط الشرعية الدستورية الدولية الواردة في ميثاق الأمم المتحدة في مجال تدابير الأمن الجماعي الدولي، سواء تعلقت هذه الضوابط بالناحية الموضوعية أو بالناحية الاجرائية، وأصبحت الشرعية الدولية غير واضحة الحدود

---

(٦١) انظر: أحمد الرشيدي، «تطوير الاختصاص الإفتائي لمحكمة العدل الدولية كمدخل لتعزيز دور الأمم المتحدة بعد الحرب الباردة،» في: نافعة، محرر، **الأمم المتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدولي**، ص ١٥٩ ـ ١٧٩.

والمعالم والضوابط». ومن أجل وقف هذا الانهيار، وإعادة الاعتبار إلى الشرعية الدولية، وضرورات احترام الميثاق نصاً وروحاً، يطالب الكثيرون بإلحاح الآن بأن «يخضع مجلس الأمن لنوع من الرقابة لضمان مشروعية أعماله وفقاً لنصوص الميثاق وقواعد القانون الدولي ومبادئ العدالة»(٦٢).

ومن الواضح أن إعادة تنظيم السلطات في الأمم المتحدة لكي تتضمن تحديداً وفصلاً ورقابة متبادلة بين ما هو تشريعي، وما هو تنفيذي، وما هو قضائي، تستوجب إدخال تعديلات جوهرية على ميثاق الأمم المتحدة. والواقع أن القضية الرئيسية لم تعد الآن ما إذا كان تعديل الميثاق أمراً مرغوباً فيه أم لا، لأن هناك ما يشبه الإجماع الآن على أن هذا التعديل بات حتمياً على الأقل بالنسبة إلى الجزئية الخاصة بتوسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن. لكن المشكلة الأساسية تكمن الآن في ما إذا كان المجتمع الدولي قد وصل إلى درجة النضج الكافي لإقناعه بالإقدام على تعديل جذري على هذا النحو المقترح(٦٣).

وفي تقديري أن هناك معيارين يصلحان لاختبار مدى توافر النضج الدولي اللازم للتحرك بفاعلية نحو مجتمع دولي أكثر تنظيماً وقدرة على وضع نواة لسلطة مؤسسية، مهما كانت متواضعة الصلاحيات، ولكنها سلطة تتضمن فصلاً واضحاً ورقابة متبادلة بين الجانب التنفيذي والتشريعي والقضائي فيها. وهذان المعياران هما:

(١) مدى استعداد المجتمع الدولي لوضع الترتيبات المنصوص عليها في المادة (٤٣) الخاصة بإنشاء جيش دولي على نحو دائم وثابت، موضع التنفيذ، وذلك لا يقتضي تعديلات في الميثاق وإنما هو التزام قائم وموجود في الميثاق الحالي.

(٢) مدى استعداد المجتمع الدولي لتزويد الأمم المتحدة بنظام مستقل لتمويل نفقاتها يعتمد، بالإضافة إلى الحصص الإلزامية المقررة على الدول أو المساهمات التطوعية، على فرض ضرائب أو رسوم على بعض المعاملات أو الخدمات الدولية، مثل: الطيران الدولي، ومبيعات الأسلحة، والعبور في الممرات والأنهار الدولية... الخ.

---

(٦٢) جميل حسين، «تطور ممارسات الأمن الجماعي في فترة ما بعد الحرب الباردة في ضوء أحكام ميثاق الأمم المتحدة،» في: نافعة، محرر، المصدر نفسه، ص ١٤٩ ـ ١٥٠.

(٦٣) انظر: صلاح الدين عامر، «دور محكمة العدل الدولية في ضوء المتغيرات الدولية،» في: نافعة، محرر، المصدر نفسه، ص ١٨٠ ـ ١٩٨.

وهناك من الباحثين الغربيين من يرى أن مشكلات التخلف قد وصلت في الدول النامية الى حدٍّ يهدد باستقرار السلم والأمن الدوليين على نحو خطير، وهو ما يوجب التصدي بشكل فوري لمعالجته. ولذلك يقترح كل من دورفيل وناغمان، على سبيل المثال، أنه يتعين أن تضع الدول تحت تصرف الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة موارد لا تقل عن ٢ بالمئة من دخلها القومي الإجمالي في العام. فإذا ما قبلت الدول من حيث المبدأ وضع هذه النسبة تحت تصرف الأمم المتحدة، فإن ذلك يعني حصيلة سنوية تقدر بحوالى ٤٤٠ بليون دولار، وهو مبلغ ضروري جداً لحقن اقتصادات الدول النامية، ومن خلالها الاقتصاد العالمي كله، بجرعة كافية للشفاء من أمراض التخلف والوقاية من خطره أيضاً. ويرى هذان الباحثان أنه من الممكن الحصول على هذا المبلغ الضخم عن طريق وسائل عديدة، من أهمها فرض رسوم على رحلات الطيران والاتصالات وخدمات البريد الدولية، وعلى بعض أنواع المبادلات والتجارة الدولية والمعاملات المالية الدولية... الخ [٦٤].

وفي تقديري أن تبلور اتفاق دولي حول وضع المادة (٤٣) موضع التنفيذ وتمويل ميزانية الأمم المتحدة بوسائل، من بينها الضرائب أو الرسوم المباشرة، وفي حدود تعادل ٢ بالمئة من الدخل الإجمالي لكل الدول، سوف يحيل القضايا الأخرى كلها إلى مسائل فنية يسهل إيجاد حلول علمية لها.

٢ ـ عن الواقع

لا يكفي توافر شروط موضوعية تدفع في اتجاه التجديد الكامل للمفاهيم والآليات الخاصة بنظام الأمم المتحدة في مجال السلم والأمن الدوليين لكي يصبح هذا التجديد ممكناً، بل لا بد من أن تتوافر، إلى جانب ذلك، شروط ذاتية لنقل عملية التجديد هذه من نطاق الحلم إلى أرض الواقع. ونقصد بالشروط الذاتية تلك التي تتعلق بإدراك صناع القرار والنخبات الحاكمة وقادة الفكر والرأي العام، ومدى اقتناعهم بضرورات هذا التجديد، واستعدادهم للعمل من أجل تحقيقه، أو تحمل ما قد يترتب عليه من أعباء وتضحيات.

لكن نظرة موضوعية فاحصة إلى ما يجري على الساحة الدولية تشير إلى أن المجتمع الدولي لا يبدو ناضجاً بعد للشروع في تشكيل جيش دولي، وفاءً بالالتزامات المنصوص عليها في المادة (٤٣) من الميثاق، أو لضخ موارد مالية كبيرة

(٦٤) انظر التفاصيل في: Hans D'orville and Dragoljub Najman, «A New System to Finance the United Nations,» *Security Dialogue*, vol. 25, no. 2 (June 1994), pp. 135-144.

في شرايين اقتصادات الدول النامية من خلال مشروع جماعي متعدد الأطراف من أجل التنمية. وشواهدنا على ضآلة احتمال التحرك الجدي نحو تخطيط مشروع جماعي وتنفيذه لمكافحة الفقر كمصدر لتهديد الأمن ما يلي:

أ ـ إن الدول الغنية والمتقدمة لا تنظر في الواقع إلى الأمم المتحدة باعتبارها المنبر الأصلح أو الإطار المؤسسي المناسب لحل المشكلات الاقتصادية الدولية. وهي تفضل العمل من خلال مؤسسات بريتون وودز (الصندوق والبنك) ومن خلال اتفاقية الغات ومنظمة التجارة الدولية. وفي غياب تكتل دولي قادر وفعال من جانب دول العالم الثالث لا تجد الدول المتقدمة نفسها مضطرة أو راغبة في أن تنقل ساحة المفاوضات حول أولويات النظام الدولي والشروط الأفضل لتحقيق تنمية مستدامة إلى ساحة الأمم المتحدة.

ب ـ إن ظاهرة التكتلات الإقليمية التي برزت مزاياها النسبية، وبخاصة بعد نجاح تجربة التكامل الأوروبي، بدأت تأخذ أبعاداً جديدة وخطيرة، خصوصاً بعد قيام منظمة «النافتا» و«الآسيان»، الأمر الذي يوحي بأن جهد الدول المتقدمة مركّز على التكتل الاقتصادي الإقليمي، وليس معالجة المشكلات والمخاطر الدولية على الصعيد العالمي.

ج ـ ما تزال الدول المتقدمة تفضل صيغة المساعدات الثنائية، والتي عادة ما تكون مصحوبة بشروط سياسية مصممة لتحقيق المصالح الخاصة بهذه الدول، على صيغة المساعدات الجماعية التي تفقد الدول المانحة أية قدرة لها على توجيهها. وتركز الدول المتقدمة الآن على تقديم مساعداتها إلى مناطق مختارة أهمها جمهوريات الاتحاد السوفياتي السابق، وخصوصاً الجمهوريات التي لديها قدرات نووية لاحتواء خطرها واستيعابها لاحقاً في منظومة الدول المتقدمة والليبرالية.

د ـ يسود الاقتصاد العالمي حالياً موجة من الكساد تجعل التركيز الأساسي لكل دولة منصباً على قضاياها ومشكلاتها الداخلية، وفي مقدمتها قضايا ومشكلات البطالة والتضخم والمخدرات وتفشي الجريمة المنظمة... الخ. يضاف إلى ذلك، أن بعض الدول المتقدمة مشغولة بقضايا ظرفية أو مزمنة تدفعها في اتجاه الانكفاء على نفسها وعدم التفكير، مؤقتاً على الأقل، في مشكلات الآخرين. فألمانيا تكاد تكون مستغرقة بالكامل في محاولة احتواء الآثار الاقتصادية السلبية الناجمة عن عملية دمج ألمانيا الشرقية. والولايات المتحدة تكاد تكون مستغرقة بالكامل في إيجاد حل للمشكلات المزمنة في ميزان مدفوعاتها وتجارتها مع العالم الخارجي، وبالذات مع اليابان، وتركز اهتماماتها في الأمور الاقتصادية على كل ما من شأنه أن يخفف

فقط من حدة هذه المشكلات من دون التأثير في مكانتها أو وزنها الاستراتيجي في العالم[٦٥].

وفي هذا السياق، يصعب توافر ظروف محلية داخل الدول المتقدمة تجعلها راغبة، أو قادرة على اتخاذ قرارات صعبة من قبيل الموافقة على تخصيص جانب أكبر من دخلها لمساعدات خارجية تقدم من خلال الأمم المتحدة، أو القبول بتخويل هذه الأخيرة صلاحية فرض رسوم مباشرة على بعض أوجه النشاط الدولي، أو حتى السماح للأمم المتحدة بأن تتحول إلى ساحة للتفاوض حول أولويات النظام الاقتصادي العالمي.

أما على صعيد القضايا الأمنية والسياسية المباشرة، فإن الوضع الدولي لا يفصح بدوره عن أية شواهد على تزايد اهتمام المجتمع الدولي بالأمم المتحدة كإطار مناسب لتسوية أو حل الأزمات الدولية كلها، أو لمعاقبة الخارجين كافة على القانون الدولي والشرعية الدولية. ودليلنا على ذلك ما يلي:

(١) **في مجال التسوية السلمية للمنازعات**: يلاحظ أنه على الرغم من الازدياد الملحوظ والمطرد في نشاط الأمم المتحدة وتدخلها المتزايد في الشؤون الداخلية للعديد من الدول من خلال مبررات تتعلق بالإرهاب الدولي، أو حماية حقوق الإنسان، أو دعم الشرعية الدستورية والتعددية السياسية... الخ، إلا أن هناك العديد من الأزمات الحادة التي لا يراد للأمم المتحدة أن تتدخل بشأنها على الإطلاق، ومن أمثلة ذلك القضايا المتعلقة بالصراع العربي ـ الاسرائيلي.

(٢) **في مجال حفظ السلم**: نلاحظ أن بعض الدول الكبرى ما يزال عازفاً عن المشاركة في أية عمليات لحفظ السلم، فالصين لم تشارك حتى الآن في أية قوات، وكذلك فإن روسيا الاتحادية تتعامل مع هذه المسألة بحذر شديد. يضاف إلى ذلك أن الولايات المتحدة، على رغم تحمسها للمشاركة أحياناً في بعض عمليات حفظ السلم، إلا أنها ترفض رفضاً قاطعاً وضع قواتها المشاركة في عمليات الأمم المتحدة تحت أية قيادة غير أمريكية. وهي إما أن ترفض رفضاً تاماً إرسال أية قوات إلى مسرح الأزمة، كما في حالة أزمة البوسنة والهرسك، أو أن تشارك من خلال عملية خاصة ترتبط بالأمم المتحدة رمزياً، ولكنها تخضع لإدارتها

---

(٦٥) انظر: Kenneth Dadzie, «The UN and the Problem of Economic Development,» in: Roberts and Kingsburg, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, pp. 297-326.

الكاملة، كما حدث في الصومال عندما قادت الولايات المتحدة تحالفاً دولياً (UNITAF) للتدخل هناك كمقدمة لتمكين الأمم المتحدة من التدخل في ما بعد. وفي أحيان كثيرة، قامت الدول الكبرى باتخاذ قرارات بسحب قواتها المشاركة في عمليات حفظ السلام من دون تشاور مسبق مع السكرتير العام... الخ.

(٣) **في مجال نزع السلاح** وبخاصة أسلحة الدمار الشامل: يلاحظ اهتمام الدول الغربية الشديد، وبخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، بموضوع تدمير هذه الأسلحة، ولكن بشكل انتقائي وخارج إطار المؤسسات المعنية في الأمم المتحدة. يدل على ذلك موقف الولايات المتحدة من العراق، ومن كوريا الشمالية، ومن مساعداتها السخية لدول وسط آسيا للتخلص من أسلحتها النووية... الخ. لكنها لا تحرك ساكناً لحمل إسرائيل على التوقيع على معاهدة حظر انتشار الأسلحة النووية.

(٤) لم ترحب معظم الدول، وبخاصة الدول الكبرى، أو تتحمس كثيراً لاقتراح د. غالي بالدخول فوراً في مفاوضات لوضع الترتيبات المنصوص عليها في المادة (٤٣) موضع التنفيذ، أو اتخاذ أية خطوات عملية للاستجابة إلى اقتراحه بتشكيل وحدات إنفاذ السلم أو حتى بإبداء الاستعداد للالتزام مسبقاً بحجم معين من القوات التي تعلن عن رغبتها في المشاركة بها في عمليات حفظ السلم[٦٦].

هذه الشواهد كلها، وغيرها، تؤكد على أن المجتمع الدولي بصورة عامة، والدول الكبرى على وجه الخصوص، لم يبدأ بعد في اتخاذ أية خطوة ملموسة على طريق التحرك الفعال في اتجاه تطوير نظام الأمن الجماعي. والواقع أنه ليس أمام المجتمع الدولي سوى أن يختار من بين بدائل ثلاثة: **الأول**: القيام بعملية تجديد شامل لهذا النظام في سياق عملية إصلاح جذري لهياكل وآليات صنع القرار كلها في الأمم المتحدة. **والثاني**: ترك الأمور على ما هي عليه من دون تبديل. **والثالث**: إدخال تعديلات على الشكل والمظهر الخارجي من دون مساس بمضمون النظام القائم حالياً.

يبدو **البديل الأول** مستبعداً في الوقت الراهن بسبب عدم توافر الإرادة السياسية لدى الدول الكبرى لإحداث نقلة نوعية في أساليب عمل الأمم المتحدة، ولأن سياق تطور الأحداث الدولية لا يوحي بوجود أي عنصر ضاغط في هذا

---

(٦٦) انظر: Peter Wilenski, «The Structure of the UN in the Post Cold War Period,» in: Roberts and Kingsburg, eds., Ibid., pp. 437-467.

الاتجاه، ذلك أن الإصلاح الجذري لمؤسسات الأمم المتحدة معناه ببساطة، وفي التحليل النهائي، القبول بإدارة جماعية مشتركة للنظام العالمي. وشرط توافر هذا القبول غير قائم. فلكي تقبل الدول الكبرى، وبخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، بأن يشاركها أحد في إدارة العالم وفقاً لقواعد معروفة سلفاً وملزمة، وبواسطة مؤسسات واضحة المعالم، يتعين توافر قدر معقول من توازن القوى، وهي سمة تبدو غائبة في تلك المرحلة الانتقالية من مراحل تطور النظام الدولي. فهناك خلل واضح في موازين القوى في النظام الدولي لصالح الولايات المتحدة. وليس من المفيد أو الملائم هنا بحث ما إذا كانت الولايات المتحدة تملك، أو لا تملك، مقومات الهيمنة المنفردة على العالم، لكن الأهم من ذلك أنها تتصرف وكأنها يجب أن تكون القائد الفعلي لهذا النظام من دون أن تكون على استعداد لتحمل تبعات هذه القيادة. وهذا التوجه لا يساعد بالضرورة على تقوية مؤسسات السلطة الجماعية المشتركة ودعمها، ممثلة في مؤسسات الأمم المتحدة. فحين تكون الدولة قادرة أو مرشحة لقيادة العالم، فإنها لا تهتم عادة بتطوير المؤسسات التي تتيح للآخرين حقوقاً لمزاحمتها أو مشاركتها في هذه القيادة. وهذا يفسر تفضيل الولايات المتحدة استخدام معوناتها الخارجية في سياق علاقات ثنائية تتحكم هي في مسارها، وفي توجيهها، وكذلك استخدام قواتها المسلحة للتدخل فقط في الأزمات التي تمس مصالحها الاستراتيجية الحيوية، بدلاً من وضعها تحت تصرف إدارة جماعية قد لا يصبح بمقدورها أن تسيطر على آلياتها، أو تستخدمها بالقدر نفسه من الحرية.

البديل الثاني، وهو ترك الأمور على ما هي عليه، يبدو مستبعداً هو الآخر. ففي تقديري أن المجتمع الدولي لم يعد يملك مثل هذا الترف لأسباب عديدة. فقد فجّر الدور الذي لعبته الأمم المتحدة في أزمة الخليج آمالاً وطموحات ضخمة في البداية. ولا شك في أن تقييم الدور الحالي للأمم المتحدة، بالقياس إلى ما حدث في الخليج، يلقي بأحمال وتبعات ثقيلة على عاتق التحالف الدولي الذي أدار أزمة الخليج لكي يحسّن من الصورة الحالية للأمم المتحدة. من ناحية أخرى، فإن الولايات المتحدة ترغب، لأسباب سياسية واقتصادية أيضاً، في إفساح الطريق أمام كل من اليابان وألمانيا للحصول على مقاعد دائمة في مجلس الأمن. فلم يعد بمقدور الولايات المتحدة أن تقمع إلى الأبد الطموحات السياسية المشروعة لأكثر دول المجتمع الدولي ديناميكية وكفاءة من الناحية الاقتصادية، وهي بالإضافة إلى ذلك ترغب في أن يتحمل غيرها جانباً من الأعباء المالية التي تتزايد باطراد، بسبب التوسع الكبير في عمليات حفظ السلم التي تجد الأمم المتحدة نفسها مضطرة إلى

القيام بها في مناطق كثيرة من العالم. . . لكن ذلك سوف يستدعي بالضرورة إدخال تعديل صريح على نصوص الميثاق، وهي مسألة حساسة. فسوف يصبح من الصعب جداً في ظل الظروف الدولية السائدة حالياً إقناع العديد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بضرورة تعديل ميثاق الأمم المتحدة لمجرد ضم كل من ألمانيا واليابان فقط إلى عضوية مجلس الأمن الدائمة. ولذلك فمن الأرجح ألا تتمكن ألمانيا واليابان من احتلال مقاعد دائمة في مجلس الأمن إلا في إطار عملية تعديل أوسع من ذلك لقاعدة العضوية في المجلس. وتوسيع قاعدة العضوية قد يفتح الباب أمام محاولات إدخال تعديلات أخرى أكثر جوهرية على الميثاق.

فإذا كان المناخ السائد في النظام الدولي حالياً لا يشجع على إحداث نقلة كبرى في آليات عمل الأمم المتحدة وأساليبه، وفي الوقت نفسه لا يسمح باستمرار الوضع الحالي على ما هو عليه الآن، بسبب ما قد يتولد من ذلك من شعور بالإحباط المشحون بأوخم العواقب، فلم يتبق إذاً سوى **البديل الثالث**، وهو الأرجح، لذلك أتوقع أن تتم خلال السنوات القليلة القادمة عملية إدخال بعض التعديلات على هياكل صنع القرار وآلياته في الأمم المتحدة توحي بأن شيئاً ما يتحرك نحو الأفضل، ولكن ليس بالضرورة بالقدر أو في الاتجاه الذي يطمح إليه هؤلاء الذين يرغبون في إصلاح جذري. ومن المحتمل أن تشتمل هذه التعديلات على توسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن وإعادة هيكلة أجهزة صنع القرار في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وإعادة تنظيم السكرتارية، وربما إشراك المنظمات الإقليمية بدور أكبر في تحمل أعباء عمليات حفظ السلم والأمن الدوليين، لكننا لا نتوقع أن يؤدي هذا التغيير إلى نقلة موضوعية أو جوهرية في طبيعة الأمم المتحدة والارتقاء بها كسلطة لإدارة المجتمع الدولي.

والواقع أن الدول الكبرى تفضل أن تبقي على الأمم المتحدة كقاطرة جاهزة ومستعدة للحركة، بحيث تستطيع أن تبدأ الحركة حين تقدم لها هي ما تحتاج إليه من هذا الوقود، وما يكفي منه لقطع المسافة المطلوبة فقط لا غير. بعبارة أخرى، يبدو من الواضح أن الدول الكبرى، وبخاصة الولايات المتحدة، تفضل أن تتعامل الأمم المتحدة مع كل أزمة، وكل حالة، على حدة، حتى تصبح حرة طليقة في اختيار الأدوات والأساليب التي تتناسب ومقتضيات ظروفها ومصالحها المتغيرة. أما دول العالم الثالث، فلا يبدو أن لها استراتيجيا خاصة مقبولة ومتفقاً عليها من جانب الأعضاء كلهم في الحركة لتطوير الأمم المتحدة. ولا شك في أنها سوف تتصارع في ما بينها على المقاعد الدائمة التي قد تخصص لزيادة تمثيل افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية في مجلس الأمن.

وعلى أية حال، سوف يظل أي تطوير فعلي للأمم المتحدة، بصرف النظر عن نطاقه، مرهوناً بإرادة الدول الخمس الدائمة العضوية وحدها، ذلك أنه يتحتم قيام هذه الدول مجتمعة بالتصديق على أي تعديل يتم إدخاله على الميثاق لكي يصبح هذا التعديل نافذاً. ومعنى ذلك ببساطة ووضوح شديدين أن أية دولة دائمة العضوية سوف يكون بمقدورها أن تحول دون إدخال أي تعديل على الميثاق لا ترضى هي عنه. وهذا الوضع يحد كثيراً من نطاق التغيير واحتمالاته.

وللأسف، فإن الدرس المستخلص من تطور التنظيم الدولي يشير إلى أن أوقات الحروب الكبرى وحدها هي التي تتيح الفرصة أمام المبدعين من القادة والمفكرين لكي يتمكنوا من المضي قدماً على طريق وضع أفكارهم الجريئة موضع التطبيق. لكن ما إن يتم ذلك حتى تبدأ مشكلات الواقع في الالتفاف حول عنق التجديد. هكذا كان حلم عصبة الأمم ممكناً فقط بعد الحرب العالمية الأولى، وكان حلم الأمم المتحدة ممكناً فقط بعد الحرب العالمية الثانية، فهل يحتاج العالم إلى حرب عالمية ثالثة لكي يحاول بناء ما يسميه موريس برتراند الجيل الثالث للتنظيم الدولي(٦٧)؟ المشكلة أن الحرب العالمية الثالثة، إذا ما قامت، فلن تترك عالماً قابلاً للتنظيم، ومن ثم فإنه يتعين على قادة الفكر وصناع القرار في العالم أن يتعلموا كيف يحلمون، ويحولون أحلامهم إلى واقع في زمن السلم.

---

(٦٧) Bertrand, *The Third Generation World Organization.*

الفصل الثالث

المنظمات الدولية الإقليمية والدور الجديد للأمم المتحدة في النظام الدولي

أحمد الرشيدي(*)

تمهيد

لا شك في أن من بين الملامح الأساسية التي ميزت النظام الدولي منذ بدايات القرن الحالي، وبشكل تدريجي، تلك الطفرة التنظيمية الهائلة التي استحق معها أن يوصف وبجدارة بأنه «عصر التنظيم الدولي». ولا شك أيضاً في أنه، بالنظر إلى الزيادة العددية الكبيرة والمطردة في أعضاء الجماعة الدولية منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، وكذلك بالنظر إلى حقيقة أن هذه الزيادة قد امتدت، تباعاً، لتشمل مختلف مناطق العالم الجغرافية، لذا فقد كان أمراً طبيعياً ومتوقعاً أن يأتي ميثاق الأمم المتحدة ـ باعتباره القانون الدستوري الأعلى للمجتمع الدولي منذ عام ١٩٤٥ ـ لينص صراحة على «مبدأ اللامركزية» في نطاق التنظيم الدولي المعاصر ليكون أحد المبادئ الحاكمة لهذا التنظيم. وكما هو مشاهد، فإن هذه اللامركزية قد اتخذت في التطبيق العملي صورتين هما: اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية، بمعنى الاعتراف بوجود تجمعات أو منظمات دولية إقليمية إلى جانب المنظمات الدولية العالمية العامة ممثلة في الأمم المتحدة، واللامركزية الفنية أو الوظيفية التي تمثلت في إنشاء العديد من المنظمات الدولية المتخصصة على المستويين العالمي والإقليمي على حد سواء، وهي تلك التي يكون نشاطها مقصوراً على مجال بعينه

(*) أستاذ في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

من مجالات العمل الدولي الجماعي.

وطبقاً لما تكشف عنه الخبرة التاريخية ذات الصلة، فمن الملاحظ أن المنظمات الدولية الإقليمية والمنظمات الدولية المتخصصة، قد اضطلعت بدور مهم في مجال تعزيز العمل الدولي الجماعي بين أعضائها، وحل ما قد يثور بينها من منازعات، وإن كانت حدود هذا الدور قد تباينت ــ ولا شك ــ بحسب المراحل الزمنية المختلفة التي تطور من خلالها النظام الدولي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. فعلى سبيل المثال، وإذا أخذنا حالة المنظمات الدولية الإقليمية كحالة للدراسة، فسنلاحظ أن هذه المنظمات ــ ومع اختلاف في الدرجة من منظمة إلى أخرى ــ قد قدر لها أن تسهم بدور إيجابي لا ينكر في حل العديد من المنازعات التي ثارت بين أعضائها خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٤٥ وحتى عام ١٩٧١ تقريباً، وذلك نتيجة لاحتدام الصراع والمنافسة بين قطبي النظام الدولي وقتذاك: الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي. غير أن مثل هذا الدور الإيجابي قد أخذ يميل إلى التراجع بدرجة ملحوظة مع بروز ظاهرة الوفاق الدولي منذ أوائل السبعينيات، وما ترتب عليها من استعداد نسبي من جانب الدول الكبرى عموماً لدعم الأمم المتحدة وتعزيز دورها على المستوى العالمي، أو على أقل تقدير الإحجام عن استخدامها كأداة من أدوات الصراع الدولي في ما بينها. ومن النوافل الإشارة هنا إلى حقيقة أن هذه النظرة الجديدة إلى الأمم المتحدة من جانب الدول الكبرى قد تأكدت بوضوح ظاهر منذ وصول الرئيس السابق غورباتشوف إلى قمة السلطة في الاتحاد السوفياتي عام ١٩٨٥، حيث بدأت الروح تبعث من جديد، وعلى نحو تدريجي في هذه المنظمة الدولية، وهو ما تمثل بالأساس في الإحجام عن استخدام حق النقض (الفيتو) من جانب أي من الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن لعرقلة نشاط هذه المنظمة.

وأياً كان الأمر، فإن الشيء الذي لا خلاف فيه بين جمهور الباحثين هو أنه بنشوب أزمة/حرب الخليج الثانية (٢ آب/أغسطس ١٩٩٠ ـ ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩١) ــ فضلاً عن سقوط دولة الاتحاد السوفياتي رسمياً في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ ــ وقف العالم على أعتاب مرحلة جديدة في تطور النظام الدولي أخذت ملامحها تتحدد تباعاً منذ ذلك الحين. وقد أثار هذا التطور غير المتوقع في النظام الدولي العديد من التساؤلات بشأن تأثيراته المحتملة على مجمل العلاقات الدولية، وبصفة خاصة بالنسبة إلى احتمالات المستقبل في ما يتعلق بمسار حركة الأحداث وأنماط التفاعل بين مختلف القوى والتجمعات السياسية الدولية، العالمية منها والإقليمية، على حد سواء.

واقتناعاً بأنه على الرغم من حقيقة أن ما يشار إليه اليوم في الأدب السياسي بـ «النظام الدولي الجديد»، لم يزل في طور التكوين، حيث إن ملامحه الأساسية لم تتبلور بعد في شكلها النهائي، إلا أنه يكاد يكون من المقطوع بصحته أن تأثيراته قد أخذت تظهر بشيء من الوضوح بالنسبة إلى بعض مجالات العلاقات الدولية، والتي نذكر منها ـ على سبيل المثال ـ المجالات ذات الصلة بالموضوعات الآتية: تطوير الأمم المتحدة لتواكب متغيرات عالم ما بعد الحرب الباردة، وبروز الحاجة إلى ضرورة التفكير في صياغة جديدة لشكل العلاقة التي تربط بينها وبين المنظمات الدولية الإقليمية، وتعاظم دور الاعتبارات والعوامل الاقتصادية والاجتماعية في نطاق العلاقات الدولية، والحاجة المتزايدة إلى إيلاء أهمية خاصة للمسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان وتطور الحماية الدولية لها. . .

ولعلنا لا نبالغ إذا قلنا بأن الموضوع الخاص بأثر التطورات الراهنة في النظام الدولي بالنسبة إلى مستقبل العلاقة بين منظمة الأمم المتحدة من جانب، وعموم المنظمات الدولية الإقليمية من جانب آخر، قد أضحى اليوم من بين الموضوعات المهمة التي تحظى باهتمامات الباحثين والمشتغلين بدراسات التنظيم الدولي والعلاقات الدولية، فضلاً عن العاملين في الحقل الدبلوماسي. وينطلق هذا الاهتمام الخاص بالبحث في التصورات المحتملة لشكل أو أشكال العلاقات المستقبلية بين منظمة الأمم المتحدة وهذه المنظمات المشار إليها من تساؤل أساسي مفاده: إلى أي مدى يصح القول بأن المنظمات الدولية الإقليمية، وعلى الرغم من كل التحولات التي طرأت في بنية النظام الدولي منذ بداية التسعينيات، تعتبر قادرة على الاضطلاع بدور إيجابي في دعم العمل الدولي الإقليمي وتعزيزه، وبخاصة في ما يتعلق بالتسوية السلمية للمنازعات وتطبيق نظام الأمن الجماعي، فضلاً عن الإمكانات التي قد تتيحها في مجال تهيئة المناخ الملائم للتصدي بفعالية للمشكلات الدولية العالمية، الاقتصادية منها والاجتماعية (كمشكلات البيئة، والتلوث، والطاقة، والبطالة. . .)؟

وفي هذا السياق، لم يكن غريباً أن يحرص الأمين العام للأمم المتحدة على أن يضمن مقترحاته بشأن تطوير أداء هذه المنظمة ـ وهي المقترحات التي أوردها ضمن ما أسماه «خطة للسلام» (Agenda for Peace) ـ أفكاراً عديدة بشأن مستقبل العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية. وقد انطلق الأمين العام في خطته هذه من توكيد مقولة أساسية مؤداها أنه: «يوجد إحساس جديد بأن لهذه المنظمات مساهمة ودوراً مهماً. . .»، وأن: «من شأن المنظمات الإقليمية التي تشارك في الجهود التكميلية مع الأمم المتحدة في مهام مشتركة أن تشجع الدول

خارج المنطقة (أي خارج المنطقة التي تغطيها المنظمة الدولية الإقليمية المعنية بأنشطتها) على اتخاذ إجراءات داعمة. وإذا آثر مجلس الأمن أن يأذن على وجه التحديد لترتيب إقليمي أو منظمة إقليمية بالاضطلاع بالدور الرائد في معالجة أزمة داخل المنطقة التابعة لأي منها، فإن ذلك قد يفيد في وضع ثقل الأمم المتحدة في جانب الشرعية الإقليمية».

والحق، أنه ولئن كانت الأفكار التي أوردها الأمين العام للأمم المتحدة في «خطته للسلام» بشأن علاقة هذه المنظمة بالمنظمات الدولية الإقليمية لا تعتبر جديدة تماماً، حيث إنها لا تكاد تختلف في خطوطها العامة مع مجمل الأحكام التي تضمنها الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة بشأن دور هذه المنظمات في المجال الدولي عموماً، إلا أن التطورات الراهنة في النظام الدولي قد طرحت ولا شك سؤالاً رئيسياً في هذا الخصوص مؤداه: ما هو الشكل المتصور لما ينبغي أن تكون عليه العلاقة المستقبلية في ما بين منظمة الأمم المتحدة ـ باعتبارها المنظمة الدولية الأعلى على مستوى العالم ـ والمنظمات الدولية الإقليمية على اختلاف أنواعها؟ وإلى أي مدى يمكننا أن نتوقع دوراً أكبر لهذه المجموعة من المنظمات في مجال دعم الأمم المتحدة مستقبلاً؟

وتقديرنا، أن التفكير في وضع تصور جديد لما يمكن أن يكون عليه شكل العلاقة المستقبلية بين الأمم المتحدة من جانب، والمنظمات الدولية الإقليمية من جانب آخر، وبما يستجيب والتطورات المستجدة على الساحة الدولية منذ أوائل التسعينيات، ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار القضايا الرئيسية المطروحة الآن في نطاق العلاقات الدولية، وهي القضايا التي يمكن التعبير عنها من خلال طرح الأسئلة الثلاثة الآتية: فبداية، هناك السؤال الخاص بماهية التطورات الجديدة في النظام الدولي التي استلزمت ضرورة التفكير في مدى ملاءمة الإطار القانوني الذي تضمنه الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة ـ بشأن علاقة هذه المنظمة بالمنظمات الدولية الإقليمية ـ للواقع الدولي الراهن؛ وأما السؤال الرئيسي الثاني في هذا الخصوص، فيتعلق ببيان ما هو المقصود أصلاً بمصطلح الإقليمية (Regionalism) الذي أنشئت المنظمات الدولية الإقليمية هذه وفقاً له، وعما إذا كان المفهوم التقليدي لهذا المصطلح ـ والذي يقوم أساساً على مبدأ التجاور الجغرافي مع التواصل الحضاري ـ ما يزال مقبولاً اليوم، أم أننا أصبحنا بحاجة إلى البحث عن مفهوم آخر للإقليمية لا يحتل فيه العامل الجغرافي بالضرورة الأولوية المطلقة؟ ويتصل بالسؤال السابق ـ بشقيه ـ سؤال آخر مهم مؤداه: هل يوجد حتماً تعارض بين «الإقليمية» بمفهومها التقليدي «الجغرافي»، وأية صورة أخرى من صور العمل الدولي المتعدد

الأطراف في منطقة جغرافية معينة من العالم؟ وبعبارة أخرى، هل من المتصور مثلاً حدوث تعارض حتمي بين «الإقليمية الجغرافية» و«الإقليمية الجديدة» التي أخذ بعضهم يتحمس لها مؤخراً، والتي تعول أساساً على العوامل السياسية والاقتصادية وما يترتب عليها من تفاعلات في ما بين الأطراف الدولية ذات الصلة؟ وثالثاً، هناك السؤال الذي يدور موضوعه حول التوقعات ذات الصلة بمدى الإسهام الذي يمكن للمنظمات الدولية الإقليمية أن تقوم به في مجال معاونة الأمم المتحدة في تحقيق المقاصد المختلفة التي أنشئت من أجلها، وبما يدعم قضايا السلم والأمن الدوليين بمفهومهما الشامل.

واتساقاً مع هذه الرؤية في التحليل، تتحدد خطتنا في تناول موضوع هذه الدراسة، وذلك من خلال تقسيمها إلى أجزاء ثلاثة على النحو التالي:

أولاً: الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية: الإطار القانوني والخبرة التاريخية.

ثانياً: مفهوم الإقليمية في ظل أوضاع ما بعد الحرب الباردة.

ثالثاً: المنظمات الدولية الإقليمية والدور المأمول للأمم المتحدة في النظام الدولي.

أولاً: الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية: الإطار القانوني والخبرة التاريخية

بداية، يمكن القول بأنه على الرغم من حقيقة أن التنظيمات الدولية الإقليمية قد شكلت إحدى الظواهر المهمة في نطاق التنظيم الدولي عموماً منذ نهاية الحرب العالمية الأولى وقيام عصبة الأمم، إلا أن الأمر الذي لا شك فيه هو أن الجدل القانوني والسياسي حول مدى ملاءمة هذا النوع من التنظيمات كوسيلة لتحقيق التعاون الدولي قد استغرق قدراً كبيراً من اهتمامات الباحثين طيلة الفترة السابقة على إنشاء منظمة الأمم المتحدة، بل وفي أثناء المحادثات التمهيدية التي نوقشت فيها الأفكار المتعلقة بإقامة هذه المنظمة.

ومؤدى ذلك، في رأينا، أن أية محاولة جادة للوقوف على، أو فهم، حقيقة الموقع الذي تشغله المنظمات أو التجمعات الإقلمية في نطاق التنظيم الدولي المعاصر، وكذلك الاحتمالات الممكنة للدور الذي يمكن أن تضطلع به مستقبلاً، ينبغي أن ينطلق التحليل فيها من نقاط رئيسية ثلاث: **النقطة الأولى**، ونعرض من خلالها ـ وبإيجاز ـ لوجهات النظر المختلفة التي تناولت موضوع العلاقة بين فكرتي

الإقليمية والعالمية في التنظيم الدولي منذ بدايات هذا القرن. **والنقطة الثانية**، فنحاول من خلالها إلقاء بعض الضوء على موقف عهد عصبة الأمم (١٩٢٠ ـ ١٩٤٦) في ما يتصل بفكرة الإقليمية هذه، وذلك على اعتبار أن العصبة هي التي شكلت وبحق أول تجربة تنظيمية على المستوى الدولي العالمي، وفي نطاق العلاقات الدولية المعاصرة. وحيث إن ميثاق الأمم المتحدة هو الذي حسم الكثير من هذا الجدل بشأن طبيعة العلاقة بين التنظيمات الدولية الإقليمية والتنظيم الدولي العالمي، لذا فإننا نعرض ـ في **نقطة ثالثة** ـ للأحكام ذات الصلة التي وردت في هذا الميثاق مع بيان كيف تم عملياً تفسير هذه الأحكام من خلال الخبرة التاريخية.

١ ـ الجدل حول فكرة الإقليمية في نطاق التنظيم الدولي: نظرة عامة

المشاهد، بصفة عامة، أن ثمة وجهتي نظر رئيسيتين ومتناقضتين تماماً في ما يتعلق بجدوى إقامة تنظيمات دولية إقليمية إلى جانب التنظيمات الدولية العالمية[١]: **وجهة النظر الأولى**، يذهب أنصارها إلى توكيد أهمية إقامة مثل هذه التنظيمات، وذلك انطلاقاً من اقتناعهم بما يمكن أن تسهم به في مجال دعم العمل الدولي الإقليمي وحل الخلافات التي قد تنشأ بين الدول المتجاورة جغرافياً، والتي قد يقدر لها أن تقيم في ما بينها تنظيماً أو تجمعاً إقليمياً معيناً. وأما **وجهة النظر الثانية**، فيرفض أصحابها الاعتراف بأي دور إيجابي ذي قيمة يمكن لهذه المنظمات أن تضطلع به في خدمة السلام والأمن، سواء على المستوى الدولي الإقليمي أو على المستوى الدولي العالمي، بل، على العكس، يرى هذا الفريق أن التجمعات الإقليمية يمكن أن تتسبب في تفتيت العالم إلى تكتلات أو تجمعات متنافسة.

ونعرض في ما يلي للحجج المختلفة التي يسوقها كل من هذين الفريقين دفاعاً عن وجهة النظر التي يتحمس لها[٢].

---

(١) في هذا الشأن انظر وعلى سبيل المثال: Ernst B. Haas, «The United Nations and Regionalism,» *International Organization* (1970), pp. 800 and seq., and Muhammad M. Rabie, «Regionalism and Universalism in Political Thought,» *L'Egypte contemporaine*, no. 338 (octobre 1969), pp. 27 and seq.

انظر أيضاً: نشأت عثمان الهلالي، **الأمن الجماعي الدولي مع دراسة تطبيقية في إطار بعض المنظمات الإقليمية** (أطروحة دكتوراه منشورة، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٨٥)، ص ١٩٨٤ وما بعدها.

(٢) انظر مثلاً: ممدوح شوقي، **الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي** (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٥)، ص ٢٤٠ ـ ٢٦٣، وحازم عتلم، **المنظمات الدولية الإقليمية** (القاهرة: دار الثقافة الجامعية، ١٩٨٨)، ص ٩٣ ـ ٩٤.

أ ـ التنظيمات الإقليمية ضرورة لا غنى عنها للتنظيم الدولي عموماً

يحدد المدافعون عن الإقليمية في نطاق التنظيم الدولي عموماً مجموعة من المزايا تتمتع بها التنظيمات والتجمعات الإقليمية، والتي تجعلها أكثر قدرة على خدمة قضايا السلم والأمن الإقليميين من التنظيمات الدولية ذات الطابع العالمي. ومن هذه المزايا:

(١) إن التنظيم الإقليمي بحكم وجوده في منطقة جغرافية معينة ومحدودة مكانياً، عادة ما يكون أكثر قدرة على التعامل الإيجابي مع قضايا هذه المنطقة ومشكلاتها. فالتشابه في المصالح قد يكون من شأنه ـ إضافة إلى علاقات حسن الجوار التي يفترض أن تكون هي السائدة بين الدول المعنية ـ تيسير التسوية السلمية للمنازعات على المستوى الإقليمي وتعزيز التعاون في ما بين الدول الأعضاء في هذا التنظيم[٣].

(٢) ويضيف المدافعون عن الإقليمية بأن العمل الإقليمي قد يساعد على إبعاد المنطقة التي توجد في نطاقها المنظمة أو التنظيم الإقليمي عن الصراعات الدولية الكبرى، وبالتالي يساعد ـ أي هذا العمل الإقليمي ـ على عزل القضايا الإقليمية عن القضايا الدولية العالمية والتي غالباً ما تكون أكثر تعقيداً لعدم وجود روابط مادية وحضارية مشتركة بين أطرافها.

(٣) إن وجود تنظيمات دولية إقليمية في نطاق تنظيم دولي عالمي معين قد يكون مفيداً في تخفيف العبء عن كاهل هذا التنظيم العالمي، فيتفرغ للقضايا والمشكلات العالمية الكبرى، ناهيك عن حقيقة أن ذلك يعتبر ضرورة من ضرورات توزيع الأدوار وتقسيم العمل، أو هو إعمال لمبدأ اللامركزية الذي يجب أن يحتل موقعه في المجتمع الدولي، كما هو الحال في الكثير من المجتمعات الداخلية.

(٤) إن الاعتراف بوجود تنظيمات دولية إقليمية لا يعدو في حقيقة الأمر إلا أن يكون اعترافاً بأمر واقع فعلاً، ذلك أنه يصعب من الناحية الواقعية إنكار حقيقة أن ثمة روابط معينة تجمع بين مجموعات معينة من الدول (مجموعة الدول العربية مثلاً، أو مجموعة الدول الافريقية، أو مجموعة الدول العربية الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي. . .). وهذه الروابط الخاصة هي التي عادة ما يعبر عنها في

---

(٣) انظر على سبيل المثال: David B. Meyers, «International Conflict Management by the Organization of African Unity,» *International Organization*, vol. 28, no. 3 (Summer 1974), p. 347.

صورة إنشاء تنظيمات دولية إقليمية تجمع في إطار كل منها مجموعة متميزة من هذه الدول[٤]. وبعبارة أخرى، فإن إنشاء تجمعات إقليمية لا يعدو إلا أن يكون تعبيراً عن واقع مادي وحضاري ملموس، يتمثل في وجود روابط جغرافية وثقافية متميزة ـ فضلاً عن المصالح المشتركة ـ لمجموعة من الدول. وهذه أمور لا سبيل إلى إنكارها أو التقليل من أهميتها ونحن بصدد الحديث عن دعم العمل الجماعي لمواجهة المشكلات الدولية التي تتجاوز من حيث آثارها الحدود السياسية للدول فرادى.

ب ـ التنظيمات الدولية الإقليمية مصدر ضعف للتنظيم الدولي العالمي

في مقابل الحجج العديدة التي يسوقها أنصار فكرة الإقليمية، هناك ـ كما تقدم ـ وجهة النظر الأخرى التي لا ترى في هذه الفكرة إلا عاملاً من عوامل التجزئة والتكتل على المستوى العالمي.

وتبنى وجهة النظر الثانية هذه على الحجج التالية[٥]:

(١) من الملاحظ أنه من غير الصحيح تماماً، أو إلى حد بعيد على الأقل، القول بأن التنظيمات الدولية الإقليمية تستطيع بصفة عامة أن تقدم حلولاً ناجحة للمشكلات والمنازعات التي تثور بين أعضائها اعتماداً على حقائق الجغرافيا والروابط الثقافية والحضارية المشتركة، وإلا فبم نفسر مثلاً إيثار بعض الدول الأعضاء في تنظيم إقليمي معين عدم اللجوء إلى هذا التنظيم واللجوء بدلاً من ذلك إلى المنظمات الدولية العالمية. ثم إنه لا أحد يستطيع أن يقول، بإطلاق، بأن المنازعات التي تنشب بين بعض الدول المتجاورة جغرافياً هي حقيقة ذات منشأ إقليمي، بل أحياناً تكون نتيجة لظروف وأوضاع دولية تتجاوز هذا الواقع الإقليمي.

(٢) ومن جهة ثانية، يذهب أصحاب وجهة النظر الثانية هذه إلى أن الاعتراف بقيام تنظيمات دولية إقليمية متعددة قد يؤدي مع مرور الزمن إلى نتائج سلبية في ما يتعلق بإمكانية تطور التنظيم الدولي العالمي والمضي في طريق إقامة عالم واحد تتكامل أجزاؤه بعضها مع بعض. وبعبارة أخرى، فإنه في الوقت الذي يسعى فيه التنظيم الدولي العالمي ـ أو العالمية ـ إلى العمل على التقريب بين مختلف شعوب العالم، تعمل هذه التنظيمات الإقليمية على إبراز التمايزات بين هذه الشعوب.

---

(٤) شوقي، المصدر نفسه، ص ٢٥٦.

(٥) المصدر نفسه، ص ٢٥٧ ـ ٢٦٣.

(٣) إنه من غير الصحيح افتراض أن الروابط بين الدول المتجاورة جغرافياً هي دائماً أقوى من تلك التي قد تقوم بين بعض هذه الدول ودول أخرى من خارج المنطقة، بل إن العكس هو الذي قد نجده أحياناً. فالتجاور الجغرافي والروابط الإقليمية في ما بين الدول المعنية قد يقابلها في بعض الأحوال عداوات إقليمية جد راسخة. فمثلاً، من الملاحظ أن واقع التجاور الجغرافي بين ألمانيا وفرنسا لم يحل دون قيام عداوات تاريخية راسخة بينهما، وكذلك الحال بالنسبة إلى العراق وإيران.

(٤) قد يكون من قبيل المبالغة الاعتقاد بأن المشكلات والقضايا الإقليمية كلها تعتبر ذات منشأ إقليمي خالص أو غالب، وإنما قد يرجع بعضها إلى أسباب دولية وخارجة عن هذا الإطار الإقليمي. ومؤدى ذلك، أن المدخل الصحيح في التعامل مع مثل هذه المشكلات وتلك القضايا إنما هو المدخل العالمي بمفهومه الواسع[٦].

(٥) إن إنشاء منظمات أو تجمعات دولية قد يؤدي ـ في النهاية ـ إلى تغليب الاعتبارات والمصالح الإقليمية المحدودة، الأمر الذي قد يصرف الدول المعنية عن التزاماتها الدولية العالمية. زد على ذلك، أن وجود هذا النوع من المنظمات، الإقليمية، يكاد يتعارض وفكرة التنظيم الدولي التي يفترض فيها أنها ذات طابع عالمي أساساً[٧].

وفي تقديرنا، أن كلا من هذين الاتجاهين سالفي الذكر ـ الاتجاه المؤيد فكرة الإقليمية، والاتجاه المعارض إياها ـ لا يمكن قبوله أو رفضه بإطلاق. فالصحيح، في رأينا، أنه لا يوجد بالضرورة ثمة تعارض حتمي بين فكرتي الإقليمية والعالمية، وإنما هما فكرتان تكمل إحداهما الأخرى إلى حد بعيد، وإذا حدث تعارض بينهما فهو لا يعدو في التحليل الأخير إلا أن يكون تعارضاً مؤقتاً ناتجاً من تباين المصالح السياسية للدول. فالإقليمية، باعتبارها ترجمة لواقع مادي وثقافي معين، لا ينبغي النظر إليها، بالضرورة، على أنها تنال من وحدة الأسرة الدولية، كما أن الاعتراف بها يجب ألا يرى فيه نفيٌ لفكرة إمكانية

(٦) في إشارة إلى هذا المعنى، انظر مثلاً: محمد حافظ غانم، **المنظمات الدولية: دراسة لنظرية التنظيم الدولي ولأهم المنظمات الدولية** (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦٦)، ص ٢٧٥، وعتلم، **المنظمات الدولية الإقليمية**، ص ٩٤.

(٧) غانم، المصدر نفسه، ص ٢٧٥.

التعايش مع وجود هيئات أو تنظيمات دولية عالمية(٨).

ومن هنا، فما نراه أن التنظيمات الدولية الإقليمية يمكن ـ في حدود معينة وبشروط خاصة ـ أن تكون بين العوامل المهمة التي تزيد من فعالية التنظيم الدولي العالمي، وأول هذ الشروط ـ في رأينا ـ هو التنسيق والعمل المشترك. ولا يكاد يستثنى من نطاق هذا الاستنتاج إلا حالة التنظيمات الإقليمية التي تنشأ أصلاً استجابة لاعتبارات أمنية واستراتيجية (أي الأحلاف العسكرية)، حيث إنها تقام أساساً تحقيقاً لمصالح خاصة لمجموعة من الدول، ولا يفترض فيها بالضرورة اتساقها مع الصالح الدولي العام. ومن ثم، فإن الحجج الرافضة لفكرة الإقليمية تكاد تنصرف ـ في رأينا ـ على هذا النوع الأخير من التنظيمات أساساً.

٢ ـ الإقليمية في التنظيم الدولي في فترة ماقبل قيام الأمم المتحدة

بداية، لعله من قبيل النوافل الإشارة في هذا المقام إلى حقيقة أن مصطلح الإقليمية يعتبر من المصطلحات التي لم تدخل إلا حديثاً في معاجم القانون الدولي والعلاقات الدولية. فالثابت، أنه على الرغم من أن التنظيم الدولي الحديث قد بدأ أصلاً إقليمياً (مثلاً: اللجنة الأوروبية للدانوب في أواخر القرن الماضي، وتجمع دول أمريكا الوسطى في أوائل القرن الحالي)، إلا أن الملاحظ في هذا الشأن هو أن المصطلح المذكور لم يشع استخدامه على نطاق واسع في إطار العلاقات الدولية المعاصرة إلا مع قيام عصبة الأمم في أعقاب الحرب العالمية الأولى(٩).

وقد ورد النص الخاص بالتنظيمات الإقليمية في عهد العصبة في المادة (٢١) من ذلك العهد. فطبقاً لنص المادة المذكورة اتفق على أنه: «لا تعتبر متعارضة مع عهد عصبة الأمم أي من التعهدات الدولية التي تكفل استتباب السلام، كما هو الحال في اتفاقيات التحكيم وفي الاتفاقيات الإقليمية مثل تلك القائمة على أساس من تصريح مونرو»(١٠).

---

(٨) في إشارة إلى هذا المعنى، انظر: مفيد شهاب، **المنظمات الدولية**، ط ٩ (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٩)، ص ٤٠٦.

(٩) انظر في هذا الشأن وعلى سبيل المثال: بطرس بطرس غالي، «تعريف الاتفاقات الإقليمية،» **المجلة المصرية للقانون الدولي**، السنة ٨ (١٩٥٢)، ص ١٣ وما بعدها، وكذلك الرسالة التي تقدم بها المؤلف نفسه الى جامعة باريس عام ١٩٤٩: Boutros Boutros Ghali, *Contribution à l'étude des ententes régionales*, préface de Charles Rousseau (Paris: Pédone, 1949).

(١٠) انظر النص باللغة الانكليزية:

Nothing in this Covenant shall be deemed to effect the validity of international engagements, such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe doctrine, for securing the maintenance of peace.

وواضح من هذا النص أن عهد العصبة قد أجاز إمكان إنشاء تنظيمات إقليمية جنباً إلى جنب مع العصبة ذاتها، شريطة ألا تكون المواثيق المنشئة لهذه التنظيمات متعارضة مع أحكام العهد نفسه. ولكن الملاحظ هنا هو أن العهد قد اكتفى بإيراد النص المذكور من دون محاولة تقديم أية تفصيلات، سواء في ما يتعلق ببيان المقصود بمصطلح «الاتفاقيات الإقليمية» الوارد فيه، أو في ما يتصل بالشروط التي يجب توافرها في التجمع الدولي الذي يصح تكييفه قانوناً على أنه يمثل تنظيماً إقليمياً بالمعنى الذي قصدته المادة (٢١) سالفة الذكر. كما لم يتضمن عهد عصبة الأمم ـ في المادة السابقة ـ أية إشارة بشأن ماهية العلاقة القانونية والتنظيمية التي تقوم بين العصبة من جانب، وبين المنظمات الدولية الإقليمية التي يمكن أن تنشأ مستقبلاً بعد عام ١٩٢٠ من جانب آخر.

والواقع أن هذه العمومية الشديدة التي عالج بها عهد عصبة الأمم موضوع التنظيمات الاقليمية قد وضعته ـ كما سنرى ـ في وضع أدنى مقارنة بميثاق الأمم المتحدة، والذي عرض لهذا الموضوع بصورة أكثر تفصيلاً. ويعزو بعضهم هذه العمومية من جانب العهد إلى حقيقة أن واضعيه لم يكونوا أصلاً على استعداد للاعتراف بقيام هذا النوع من التنظيمات الدولية، وأن الضغوط الأمريكية هي التي كانت أساساً وراء تضمين العهد نص المادة (٢١) الذي يشير إلى هذا المعنى[١١]. ويفسر بعضهم الآخر هذه الضغوط بأنها قد جاءت استجابة لاتجاهات الرأي العام الأمريكي الذي كان يرى في عهد العصبة عقبة أساسية في سبيل تحقيق أهداف السياسة الخارجية للولايات المتحدة، والقائمة على مبدأ مونرو عام ١٨٢٣. وهكذا، جاءت المادة (٢١) من العهد ـ وفقاً لرأي هذا الفريق من الباحثين ـ لتحقيق نوع من المقاربة بين مبدأ «تصريح» مونرو وبين العهد نفسه[١٢].

غاية القول إذاً، إنه وإن كان عهد عصبة الأمم قد تضمن ما يفيد اعترافه بقيام تنظيمات دولية ذات طابع إقليمي، إلا أنه لم يقدم أفكاراً ذات قيمة كبيرة في هذا الخصوص، وهو الأمر الذي تداركه ميثاق الأمم المتحدة في ما بعد.

٣ ـ الإقليمية في ميثاق الأمم المتحدة

ليس هنا مقام التفصيل في مضمون المناقشات التي جرت أثناء المحادثات التمهيدية لإنشاء الأمم المتحدة (١٩٤١ ـ ١٩٤٥) في ما يتعلق بموضوع التنظيمات

(١١) عتلم، **المنظمات الدولية الإقليمية**، ص ١٠١ ـ ١٠٣.

(١٢) المصدر نفسه، ص ١٠١ ـ ١٠٣.

الإقليمية، وإن كان من المهم أن نؤكد في هذا السياق حقيقة أن ميثاق هذه المنظمة ـ والذي هو وليد تلك المناقشات ـ قد أولى أهمية خاصة لهذه التنظيمات، بدليل أنه أفرد لها فصلاً مستقلاً من فصوله التسعة عشر، وهو الفصل الثامن (المواد من: ٥٢ ـ ٥٤) الذي تحدث فيه بشيء من التفصيل عما أسماه بـ «الوكالات والترتيبات الإقليمية» (Regional Arrangements and Agencies).

وطبقاً لأحكام الفصل المذكور، يمكن القول بأن واضعي ميثاق الأمم المتحدة ـ وعلى خلاف الحال بالنسبة إلى عهد عصبة الأمم ـ قد عنوا بإبراز الإطار القانوني الحاكم لعلاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الإقليمية على اختلاف أنواعها، وباستثناء ما يندرج منها في نطاق حكم المادة (٥١) من الميثاق والتي تحدثت عن ترتيبات الدفاع الشرعي الجماعي. والواقع، أنه على الرغم من بعض الملاحظات التي يمكن أن ترد على هذا الإطار القانوني الحاكم وعلى النحو الذي سيلي بيانه، إلا أن هذه العلاقة المشار إليها قد تم التعبير عنها بوضوح شديد إلى الحد الذي يمكن أن توصف معه المنظمات الإقليمية بأنها لا تعدو في التحليل الأخير إلا أن تكون جزءاً من النظام العام للأمم المتحدة (U.N. System). ويبدو ذلك بشكل جلي في حرص واضعي الميثاق ـ ميثاق الأمم المتحدة ـ على توظيف الوكالات والتنظيمات الدولية الإقليمية بالطريقة التي تفيد في تدعيم السلم والأمن الدوليين ـ العالمين والإقليميين ـ وتعزيزهما، وذلك وفقاً للتفصيل الآتي(١٣):

- نص ميثاق الأمم المتحدة بداية في المادة (٥٢/ ١) منه على عدم ممانعته في إمكان إنشاء تنظيمات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين بمفهومهما الشامل ما قد يكون العمل الإقليمي صالحاً فيها ومناسباً، ما دامت هذه التنظيمات أو تلك الوكالات تمارس نشاطها بما يتلاءم ومقاصد الأمم المتحدة.

- أشار الميثاق، كذلك، إلى أنه من المرغوب فيه أن يبذل أطراف النزاع الدولي جهودهم من أجل إيجاد تسوية سلمية لهذا النزاع في إطار إقليمي قبل التفكير في عرضه على الأجهزة المختصة في الأمم المتحدة (المادة ٥٢/ ٢).

- إن من حق مجلس الأمن ـ بوصفه الجهاز الرئيسي الذي أناط به ميثاق الأمم المتحدة المهمة الأساسية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ـ أن يستخدم

---

(١٣) انظر على وجه الخصوص نصوص المواد (٥٢)، (٥٣)، و(٥٤) من ميثاق الأمم المتحدة، و Ghali, *Contribution à l'étude des ententes régionales*, pp. 123-125.

هذه التنظيمات الإقليمية في أعمال القمع وغيرها من تدابير الأمن الجماعي كلما دعت الضرورة الدولية إلى ذلك (المادة ٥٣/١).

- إن المنظمات المذكورة لا يحق لها اللجوء إلى هذا النوع من الإجراءات - أي إجراءات القمع وغيرها من تدابير الأمن الجماعي المنصوص عليها في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة - إلا بعد الحصول على إذن مسبق من مجلس الأمن، وذلك في ما عدا تلك الإجراءات التي قد توجبها مقتضيات الدفاع الشرعي الجماعي (أيضاً المادة ٥٣/١ السالفة الذكر).

- على وجه الإجمال، إن مجلس الأمن - وبحسب صريح نص المادة (٥٤) من الميثاق - يجب أن يكون على علم تام بالأعمال والإجراءات كافة التي تتخذها أو تزمع اتخاذها أي من هذه التنظيمات الإقليمية في ما يتعلق بمسائل حفظ السلم والأمن الدوليين، وهو ما يؤكد مرة أخرى حقيقة أن مجلس الأمن - وبالتالي منظمة الأمم المتحدة - هو صاحب الاختصاص الأصيل في هذا الشأن وعلى المستوى الدولي العالمي.

لكن الملفت للنظر، في هذا الخصوص، هو أنه على الرغم من التوكيد على نوعية العلاقة العضوية بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، إلا أن ميثاق الأمم المتحدة قد جاء خلواً من أي تعريف للمقصود بالتنظيم الدولي الإقليمي أو المنظمة الدولية الإقليمية، وهو أمر يثير التساؤل أيضاً، باعتبار أن فكرة الإقليمية قد طرحت نفسها بشدة - وكما تقدم - خلال المحادثات التمهيدية لإنشاء الأمم المتحدة[14]، إضافة إلى أنه كان هناك من المنظمات الدولية الإقليمية ما وجد فعلاً قبل التوقيع النهائي على هذا الميثاق (منظمة الدول الأمريكية وجامعة الدول العربية أساساً). ومع ذلك، فمن الممكن القول بأنه باستقراء خبرة الأمم المتحدة في هذا الشأن، وكما سنرى، نستطيع أن نخلص إلى أن معياري الجوار الجغرافي والتضامن الحضاري والاجتماعي قد شكلا، وبحق، المعيارين الرئيسيين اللذين نهض عليهما

---

(١٤) مما هو جدير بالذكر، في هذا الخصوص، أن العضو المصري في اللجنة التي كلفت - في مؤتمر سان فرانسيسكو - بصياغة نصوص الفصل الثامن من ميثاق «الأمم المتحدة»، قد اقترح التعريف الآتي للاتفاق الإقليمي أو المنظمة الإقليمية: «تعتبر اتفاقات إقليمية الهيئات الدائمة التي تضم - في منطقة جغرافية معينة - عدداً من الدول تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافي واللغوي والتاريخي والروحي، وتتعاون جميعاً على حل ما قد ينشأ بينها من منازعات حلاً سلمياً، وعلى حفظ السلم والأمن في منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية». مشار إليه في: ابراهيم شلبي، **التنظيم الدولي: المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة** (بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٧)، ص ١٨ - ١٩.

مفهوم الإقليمية الذي وردت الإشارة إليه في الفصل الثامن من الميثاق المنشئ لهذه المنظمة[١٥].

وواقع الأمر، أنه إذا تركنا جانباً هذه النقطة المتعلقة بموقف ميثاق الأمم المتحدة بالنسبة إلى بيان المقصود بالمنظمة أو التنظيم الدولي الإقليمي والعناصر اللازمة لقيامه، فإنه يمكن القول بأن هذا الميثاق قد عُني أساساً بالتركيز على نقطتين مهمتين في ما يتعلق بالعلاقة الوظيفية بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية[١٦]: **النقطة الأولى**، وتتصل بما يمكن أن تضطلع به كل واحدة من هذه المنظمات في مجال التسوية السلمية للمنازعات التي تثور في نطاق العلاقات المتبادلة بين أعضائها. وأما **النقطة الثانية**، فتتعلق بمدى الإسهام الذي تستطيع هذه المنظمات الإقليمية أن تقدمه لمجلس الأمن بشأن إجراءات القمع التي قد يلجأ المجلس إلى تطبيقها ضد دولة من الدول إعمالاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق.

أ ـ علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الإقليمية في ما يتعلق بمبدأ التسوية السلمية للمنازعات

لا شك في أنه مع انتشار ظاهرة التنظيم الدولي والمنظمات الدولية في العصر الحديث، فقد اكتسبت قضايا المحافظة على السلم والأمن والتسوية السلمية للمنازعات أهمية خاصة، حيث أضحت من بين المهام الأولية لأية منظمة دولية، عالمية كانت أم إقليمية، عامة أم متخصصة. ولا شك أيضاً في أن الفائدة العملية التي تتحقق من خلال نجاح المنظمة الدولية في إدارة المنازعات التي تثور بين الدول الأعضاء فيها بالطرق السلمية، تعتبر هي العامل الرئيسي وراء الحرص على التوكيد على مبدأ التسوية السلمية ليصير أحد المبادئ الأساسية، بل والحاكمة بالنسبة إلى عموم المنظمات الدولية. والأكثر من ذلك، فالملاحظ أن منظمات دولية معينة قد ذهبت إلى أبعد من مجرد النص على المبدأ المذكور في صلب ميثاقها المنشئ، ووضعت لنفسها ميثاقاً خاصاً بالتسوية السلمية للمنازعات، كما هو الحال في ميثاق «بوغوتا» الملحق بالنظام الأساسي لمنظمة الدول الأمريكية[١٧].

---

(١٥) انظر ما سيلي ذكره في هذا الفصل.

(١٦) شوقي، **الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي**، ص ٢٩٢ ـ ٣٠٢.

(١٧) انظر في هذا المعنى، مثلاً: Ezzeldin Foda, *The Projected Arab Court of Justice: A Study in Regional Jurisdiction with Specific Reference to the Muslim Law of Nations*, presentation by A. H. Badawi (The Hague: Nijhoff, 1957), pp. 60-61.

انظر أيضاً: علي صادق أبو هيف، **القانون الدولي العام** (الاسكندرية: منشأة المعارف، [د.ت.])، ج ٢، ص ٦٨١ ـ ٦٨٢.

واستلهاماً لهذه الحقائق الثابتة والمستقرة في العمل الدولي منذ بداية القرن الحالي، فقد حرص واضعو ميثاق الأمم المتحدة على أن يضمنوا نصوص الفصل الثامن منه أحكاماً خاصة بطبيعة العلاقة التي ينبغي أن تقوم بين هذه المنظمة والمنظمات الدولية الإقليمية في مجال التسوية السلمية للمنازعات. وقد وردت هذه الأحكام تحديداً في المادة (٥٢) من الميثاق، وبصفة خاصة في الفقرتين الثانية والثالثة منها. فقد تحدثت الفقرة الثانية من المادة المذكورة عن أهمية أن: «يبذل أعضاء «الأمم المتحدة» الداخلون في مثل هذه التنظيمات، أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات، كل جهدهم لتدبير الحل السلمي للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات الإقليمية، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن». وأما الفقرة الثالثة من المادة (٥٢) السالفة الذكر، فتنص على الآتي: «على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمي لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الإقليمية، أو بواسطة تلك الوكالات الإقليمية، بطلب من الدول التي يعنيها الأمر بالإحالة من جانب مجلس الأمن».

وقد أثار تفسير هاتين الفقرتين خلافاً في الرأي حول مدى التزام الدول الأعضاء في تنظيم دولي إقليمي معين باللجوء إلى هذا التنظيم لحل ما قد ينشأ بينها من منازعات، واستنفاد هذه الوسيلة أولاً قبل اللجوء إلى الأمم المتحدة. وقد برز في هذا الشأن وجهتا نظر مختلفتان(١٨): أما **وجهة النظر الأولى**، فقد خلص أصحابها إلى أن الدول الأعضاء في التنظيم الإقليمي ملزمة باللجوء إلى هذا التنظيم، أولاً لالتماس معاونته في حل ما قد ينشأ بينها من منازعات قبل أن يحق لها اللجوء إلى الأمم المتحدة لالتماس مثل هذا الحل. وقد انبنى هذا الرأي أساساً على الحجج الثلاث الآتية: أ ـ منطوق نص الفقرة الثانية من المادة (٥٢) الذي يشير صراحة ـ كما تقدم ـ إلى ضرورة أن يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في أي تنظيم إقليمي جهدهم كله لحل منازعاتهم سلمياً عن طريق هذا التنظيم، وذلك قبل اللجوء إلى مجلس الأمن. ب ـ منطوق نص المادة (٣/٥٢) الذي يشير صراحة إلى أن على مجلس الأمن أن يشجع على تسوية المنازعات سلمياً من خلال التنظيمات والوكالات الإقليمية. ج ـ ما ورد في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (٥٢) إنما يعتبر مكملاً لما سبق أن أوردته المادة (١/٣٣) من الميثاق بشأن بيان الوسائل المختلفة الذي ينبغي اللجوء إليها لتسوية

(١٨) شوقي، المصدر نفسه، ص ٢٩٢ ـ ٢٩٣.

المنازعات الدولية سلمياً، والتي اعتبرت المنظمات الدولية الإقليمية إحداها[١٩].

وفي تقديرنا، أن هذا التفسير هو الأقرب إلى المنطق، وهو الذي يتسق ووجهة النظر التي أعطت أولوية خاصة للعمل الدولي الإقليمي، انطلاقاً من الاقتناع بمزاياه المتعددة التي سبقت الإشارة إلى أبرزها. على أن الأمر لا ينبغي النظر إليه ـ عند التطبيق ـ باعتباره مسألة الزام قانوني، وإنما مسألة ملاءمة بالدرجة الأولى.

أما وجهة النظر الثانية، في هذا الخصوص، فمؤداها أن الدول الأعضاء في التنظيمات الإقليمية ليست ملزمة باللجوء إلى هذه التنظيمات لحل منازعاتها، وإنما يمكنها تجاوزها والالتجاء مباشرة إلى الأمم المتحدة. وتستند وجهة النظر هذه إلى حجة أساسية مؤداها أنه طبقاً لنص الفقرة الرابعة من المادة (٥٢) من ميثاق الأمم المتحدة يجوز لأي عضو في هذه المنظمة ـ أياً كانت ارتباطاته الدولية ـ أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع أو موقف يخشى منه في حالة استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر، وذلك عملاً بما تقضي به المادتان (٣٤) و(٣٥) من هذا الميثاق. ولا يغير من الأمر في شيء ـ مثلاً ـ كون الدول الأعضاء في تنظيم إقليمي معين قد التزمت بمقتضى الميثاق المنشئ لهذا التنظيم باللجوء إليه أولاً لحل منازعاتها سلمياً، وذلك بالنظر إلى حقيقة أن المادة (١٠٣) من ميثاق الأمم المتحدة قد حسمت هذا التنازع المحتمل في الاختصاصات (Conflict of Competences) لصالح إعطاء الأولوية للالتزامات المترتبة على هذا الميثاق[٢٠].

وكما سنرى عند دراستنا للخبرة التاريخية ذات الصلة بعلاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الإقليمية في مجال التسوية السلمية للمنازعات، فإن مجلس الأمن ـ وكذا الجمعية العامة ـ قد ارتأى في الكثير من الأحوال ملاءمة إحالة المنازعات إلى المنظمات الإقليمية المعنية أولاً. وهذا ما نجده مثلاً في حالة المنازعات الآتية:

---

(١٩) كما هو معلوم، تشير المادة (١/٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة إلى أنه: «يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضات والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارهم».

(٢٠) المعروف أنه وفقاً لنص المادة (١٠٣) من ميثاق الأمم المتحدة، فإنه: «إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة ـ وفقاً لأحكام هذا الميثاق ـ مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق».

النزاع بين غواتيمالا وهندوراس عام ١٩٥٤، والنزاع بين كوبا والولايات المتحدة عام ١٩٦٠، والنزاع بين بنما والولايات المتحدة عام ١٩٦٤، والنزاع بين هذه الدولة الأخيرة والدومينيكان عام ١٩٦٥، والنزاع بين الصومال من جانب، وكل من إثيوبيا وكينيا عام ١٩٦٤ من جانب آخر، والنزاع بين لبنان ومصر عام ١٩٥٨[٢١].

ب ـ علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الإقليمية في ما يتصل بتدابير القمع وإجراءاته

تناول الميثاق هذه العلاقة في المادة (٥٣/ ١) منه، والتي نص فيها على ما يلي:

«يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع (Enforcement Actions) كلما رأى ذلك ملائماً، ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه. أما التنظيمات والوكالات نفسها، فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس. ويستثنى مما تقدم التدابير التي تتخذ ضد أية دولة من دول الأعداء المعرفة في الفقرة الآتية من هذه المادة (أي الفقرة الثانية من المادة (٥٣)) مما هو منصوص عليه في المادة (١٠٧) ـ أي «الدول الأعداء» في الحرب العالمية الثانية ـ أو التدابير التي يكون المقصود بها في التنظيمات الإقليمية منع تجدد سياسة العدوان من جانب دولة من تلك الدول، وذلك إلى أن يحين الوقت الذي يعهد به إلى الهيئة، بناء على طلب الحكومات ذات الشأن، بالمسؤولية عن منع كل عدوان آخر من جانب أية دولة من تلك الدول». ويتصل بذلك، أيضاً، ما تشير إليه المادة (٥٤) من الميثاق من أنه: «يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجري من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات إقليمية، أو ما يزمع إجراؤها منها».

وفي ضوء هذين النصين، يلاحظ أن علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الإقليمية في ما يتصل بتدابير وإجراءات القمع، تتحدد على النحو التالي[٢٢]:

---

(٢١) انظر مثلاً: عتلم، **المنظمات الدولية الإقليمية**، ص ١٣٨ ـ ١٣٩؛ وانظر في دراسة مقارنة لدور جامعة الدول العربية في مجال فض المنازعات سلمياً من واقع الخبرة التاريخية: أحمد الرشيدي، «جامعة الدول العربية وفض المنازعات سلمياً: دراسة مقارنة للخبرة التاريخية،» **شؤون عربية**، العدد ٣٧ (آذار/ مارس ١٩٨٤)، ص ١٤٨ ـ ١٦٦.

(٢٢) شوقي، **الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي**، ص ٢٩٥ ـ ٣٠٢.

(١) إن مجلس الأمن، باعتباره الجهاز الدولي الذي نيطت به أساساً مسؤولية حفظ السلم والأمن الدوليين (المادة ١/٢٤) من ميثاق الأمم المتحدة)، هو وحده الذي له الاختصاص الأصيل في اللجوء إلى تدابير القمع ذات الطابع العسكري ضد أية دولة أو دول يؤدي سلوكها المخالف إلى تهديد للسلم والأمن الدوليين. وبمقتضى هذه المسؤولية الرئيسية، فإن لمجلس الأمن أن يقرر الوسيلة المناسبة التي يتم من خلالها فرض هذه التدابير، فله، مثلاً، أن يستخدمها بنفسه، وذلك من خلال دعوة الدول الأعضاء إلى إرسال وحدات من قواتها المسلحة تكون تحت إمرة المجلس (المادة (٤٣) من ميثاق الأمم المتحدة)، كما أن له أن يعهد بهذه المهمة إلى عدد من الدول الأعضاء ـ كما حدث بالنسبة إلى العمليات العسكرية التي اتخذتها قوات التحالف الدولي ضد العراق في كانون الثاني/ يناير ـ شباط/ فبراير من عام ١٩٩١ ـ وذلك وفقاً لما تقضي به المادة (٤٨) من الميثاق[٢٣]، وله كذلك أن يقرر اللجوء إلى المنظمات الدولية الإقليمية. ولكن في جميع الأحوال، فإن المجلس ليس ملزماً باللجوء إلى وسيلة معينة بذاتها من هذه الوسائل. ومؤدى ذلك ـ في عبارة أخرى ـ أن استعانة المجلس بالمنظمات الدولية الإقليمية عند تنفيذ أي عمل من أعمال القمع إنما هي رخصة ممنوحة له، وهو وحده الذي يقدر مدى ملاءمة استخدامها من عدمه، حتى ولو كانت الأعمال المراد اتخاذها تدخل جغرافياً في نطاق الاختصاص المكاني لمنظمة دولية إقليمية معينة. وعلى ذلك، فإن العبارة التي وردت في قرار مجلس الأمن رقم (٦٦٠) بشأن أزمة الخليج الثانية، والتي أشارت ـ أي هذه العبارة ـ إلى جهود جامعة الدول العربية في احتواء الأزمة، لم يكن المقصود منها أن المجلس قد صرح للجامعة باستخدام القوة المسلحة ضد العراق، وإنما قصد بها إساساً ـ وفي تقديرنا ـ بذل المساعي السلمية لحث العراق على الانسحاب من الأراضي الكويتية.

(٢) يلاحظ، من جهة ثانية، أن نصوص الميثاق ذات الصلة بهذا الموضوع لم تذهب إلى أبعد من مجرد الإشارة إلى هذه الرخصة التي يجوز لمجلس الأمن

---

(٢٣) تنص المادة (٤٨) من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: «١ ـ الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولي يقوم بها جميع أعضاء «الأمم المتحدة» أو بعض هؤلاء الأعضاء حسبما يقرره المجلس. ٢ ـ يقوم أعضاء «الأمم المتحدة» بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصوصة (أي الخاصة) التي يكونون أعضاء فيها».

وهذا ما رأيناه في حالة أزمة/حرب الخليج الثانية، حيث رخص القرار رقم (٦٧٨) الذي أصدره مجلس الأمن في هذا الشأن في ٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٠ للدول الصديقة لحكومة الكويت والمتحالفة معها بتقديم كل عون ممكن من أجل إرغام العراق على الانسحاب من الأراضي الكويتية.

بمقتضاها أن يعهد بتنفيذ تدابير القمع التي يقرر اتخاذها إلى إحدى المنظمات الدولية الإقليمية المعنية، حيث لم تتضمن هذه النصوص القواعد التي ينبغي مراعاتها لتنفيذ هذه التدابير. وقد أثار هذا السكوت من جانب الميثاق العديد من التساؤلات، وعلى رأسها السؤالان الرئيسيان الآتيان[٢٤]: **السؤال الأول**، إلى أي مدى يمكن القول بأن القرار الذي يصدره مجلس الأمن ـ والذي يعهد بمقتضاه لإحدى المنظمات الدولية الإقليمية بمهمة تنفيذ عمل معين من أعمال القمع ـ يعتبر ملزماً بالنسبة إلى هذه المنظمة؟ وأما **السؤال الثاني**، فمؤداه: هل من المقبول أن يعهد مجلس الأمن لمنظمة دولية إقليمية معينة بالقيام بأعمال قمع ضد دولة ليست عضواً فيها أو في منطقة خارج نطاق الاختصاص المكاني لهذه المنظمة؟

وفي تقديرنا، أنه في ما يتعلق بالإجابة عن **السؤال الأول**، فإننا نميل إلى قبول الرأي الذي يذهب أنصاره إلى القول بأن قرار مجلس الأمن الصادر في مثل هذه الحالة يكون ملزماً للمنظمة الدولية الإقليمية المخاطبة به، وذلك انطلاقاً من نص المادتين (٢٥) و(١٠٣) من ميثاق الأمم المتحدة، واللتين تشيران صراحة إلى أن أعضاء الأمم المتحدة يتعهدون ـ في كل وقت ـ بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفقاً للميثاق، وأن التزاماتهم وفقاً لهذا الميثاق تكون لها دوماً الأولوية على ما عداها من الالتزامات الأخرى[٢٥]. وأما في ما يتعلق **بالسؤال الثاني**، فنحن نرى ـ وعلى خلاف ما ذهب إليه بعضهم[٢٦] ـ أنه وإن كان من غير المتصور نظرياً أن يعهد مجلس الأمن إلى منظمة دولية إقليمية معينة بمهمة تنفيذ أعمال قمع خارج نطاق المنطقة التي يشملها الاختصاص المكاني لهذه المنظمة، إلا أن اعتبارات الملاءمة قد تسوغ للمجلس في بعض الأحيان الخروج على مثل هذا الافتراض النظري، خصوصاً إذا ثبت لديه أن المنظمة الدولية الإقليمية المعنية تتوافر لديها المقومات اللازمة للتحرك الإيجابي في هذا الشأن. ثم إنه إذا كان لمجلس الأمن الحق في أن يطلب معاونة الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة في الحدود التي

---

(٢٤) المصدر نفسه، ص ٢٩٧.

(٢٥) كما هو معلوم، تنص المادة (٢٥) من ميثاق الأمم المتحدة على الآتي: «يتعهد أعضاء «الأمم المتحدة» بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق».

أما المادة (١٠٣) من هذا الميثاق، فتقرر صراحة أنه: «إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء «الأمم المتحدة» وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق».

(٢٦) هذا الرأي الذي لا نؤيده مشار إليه في: المصدر نفسه، ص ٢٩٧.

تقتضيها ضرورات حفظ السلم والأمن الدوليين[٢٧]، فإنه يكون له ـ من باب أولى ـ أن يطلب مثل هذه المعاونة من الدول الأعضاء كافة بصرف النظر عن انخراط بعضها في تنظيمات قارية أو إقليمية معينة. وإضافة إلى ما تقدم، فإن جميع أعضاء الأمم المتحدة ملزمون ـ دون ما اعتبار لانتماءاتهم الإقليمية ـ وفقاً لصريح نص المادة (٢/ ٥) من الميثاق بتقديم كل ما في وسعهم من عون إلى المنظمة في أي عمل تتخذه طبقاً لهذا الميثاق[٢٨]، وكذلك بالامتناع عن مساعدة أية دولة تتخذ هذه المنظمة إزاءها عملاً من أعمال المنع أو القمع. وتقديرنا، أن هذا النص الأخير يمكن الاجتهاد في فهمه، بحيث يتم تفسير امتناع بعض أعضاء الأمم المتحدة ـ الذين هم في الوقت ذاته أعضاء في منظمة دولية إقليمية معينة ـ عن تقديم العون المتاح لديهم، والذي تكون المنظمة الدولية ـ أي الأمم المتحدة ـ في حاجة ماسة إليه، باعتباره يشكل نوعاً من المساعدة للدولة المراد اتخاذ عمل من أعمال القمع إزاءها. ولا شك في أن تصريح مجلس الأمن لقوات حلف شمال الأطلسي بالقيام ببعض العمليات العسكرية المحدودة ضد أحد الأطراف المتقاتلة في جمهورية البوسنة ـ خلال عام ١٩٩٤ ـ إنما يمكن فهمه في ضوء اعتبارات الملاءمة هذه، وكذا في ضوء نص المادة (٢/ ٥) من الميثاق الذي سلفت الإشارة إليه.

(٣) على أنه إذا كان لمجلس الأمن أن يعهد لأي من المنظمات الدولية الإقليمية القيام بأعمال قمع معينة، بناء على تكليف صريح منه، فإن لهذه المنظمات الحق ـ على سبيل الاستثناء ـ في القيام بمثل هذه الأعمال بنفسها ومن دون أي تكليف من أية جهة دولية أخرى. ويكون ذلك في حالة الدفاع الشرعي الجماعي ـ سواء بالتطبيق لحكم المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة، أو بالتطبيق للمبادئ العامة المستقرة في القانون الدولي ـ إذا ما توافرت له شروطه الموجبة؛ كوقوع عدوان على إحدى الدول الأعضاء.

ولكن سلطة المنظمات الإقليمية في ذلك ليست سلطة أصلية، حيث يتعين عليها أن تحصل على إذن مسبق من مجلس الأمن بهذا الشأن، ويستوي في ذلك أن

---

(٢٧) وهذا هو ما يشير إليه نص المادة (٢/ ٦) من ميثاق الأمم المتحدة، حيث يقرر صراحة أن ثمة التزاماً عاماً مؤداه أن: «تعمل الهيئة ـ أي الأمم المتحدة ـ على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي».

(٢٨) انظر نص المادة (٢/ ٥) من ميثاق الأمم المتحدة، والذي يشير صراحة إلى وجوب أن: «يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى «الأمم المتحدة» في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملاً من أعمال المنع أو القمع».

تكون أعمال القمع المراد اتخاذها في هذه الحالة موجهة ضد إحدى الدول الأعضاء في هذه المنظمة الإقليمية المعنية أو ضد دولة أخرى ليست عضواً فيها. ولا شك في أن النص على وجوب الحصول على الموافقة المسبقة لمجلس الأمن كشرط لإمكان قيام المنظمة الإقليمية بعمل معين من أعمال القمع، إنما تكمن دلالته في حرص واضعي ميثاق الأمم المتحدة على توكيد الاختصاص الأصيل لهذا المجلس وحده، كما تكمن هذه الدلالة ـ من ناحية أخرى ـ في إصرار الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة في المجلس على أن يكون لها صوت مسموع في هذا الخصوص.

وواقع الأمر، ان اشتراط الحصول على إذن مسبق من مجلس الأمن يبدو غير متسق والضرورات التي من أجلها تم الاعتراف للدول ـ فرادى أو جماعات ـ بمباشرة حقها في الدفاع الشرعي، وأولاها ضرورة الاستعجال أو الحاجة إلى التصدي العاجل والفوري للعدوان الحاصل حتى يتسنى للمجتمع الدولي التدخل.

ويتصل بمسألة الاستئذان المسبق هذه، ما نصت عليه المادة (٥٤) من ميثاق الأمم المتحدة من وجوب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بكل ما يجري من أعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين ـ ومنها بالدرجة الأولى أعمال القمع ـ بمقتضى المنظمات الدولية الإقليمية. ويؤكد اشتراط علم المجلس بما يجري من هذه الأعمال أن قيام المنظمات الإقليمية بها إنما يفسر أساساً ـ ومرة أخرى ـ في ضوء علاقة الوكالة بينه وبين هذه المنظمات في كل ما يتعلق بنظام الأمن الجماعي[٢٩].

٤ ـ الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية: بعض الاستنتاجات من دروس الخبرة التاريخية

المشاهد، بصفة عامة، أنه بصرف النظر عن الإطار القانوني الذي يحكم علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الإقليمية، فإن هذه المنظمات قد قدر لها ـ وبصفة عامة ـ أن تضطلع بدور غير محدود في العديد من مجالات العمل المشترك بين أعضائها، غير أن الراصد لخبرة المنظمات الإقليمية من حيث علاقتها بالأمم المتحدة، يمكنه أن يخلص إلى نتيجة أساسية مؤداها أن هذه العلاقة المشار إليها قد تبلورت ملامحها في عناصر أربعة رئيسية هي: استمرار حالة التردد بين فكري الإقليمية (معبراً عنها في الوكالات والمنظمات الدولية الإقليمية، كمنظمة الدول الأمريكية، وجامعة الدول العربية، ومنظمة الوحدة الافريقية. . .) والعالمية (معبراً

---

(٢٩) انظر إشارة إلى هذا المعنى، في: عتلم، **المنظمات الدولية الإقليمية**، ص ١٤٠ ـ ١٤١.

عنها أساساً بمنظمة الأمم المتحدة)؛ وتباين صور العمل الإقليمي في تفاعلاته مع العمل الدولي في نطاق الأمم المتحدة؛ وعدم وضوح دور المنظمات الإقليمية في ما يتصل بأعمال القمع، وبصفة خاصة كنتيجة لتعدد وجهات النظر بشأن المقصود بهذه الأعمال؛ والتعاظم المطرد في دور المنظمات الدولية الإقليمية في مجال عمليات حفظ السلام.

أ ـ استمرار حالة التردد بين مبدأي الإقليمية والعالمية

على الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة ـ كما تقدم ـ قد وضع حداً للجدل القانوني والسياسي الذي ظل قائماً منذ إنشاء عصبة الأمم في عام ١٩٢٠ بشأن مدى ملاءمة الاعتراف بوجود ظواهر تنظيمية إقليمية جنباً إلى جنب مع ظاهرة التنظيم الدولي العالمي، إلا أن هذا الجدل لم ينته بعد وطيلة الخمسين عاماً الماضية على المستوى الحركي أو التطبيقي. فطبقاً لما تكشف عنه الخبرة التاريخية ذات الصلة، يلاحظ أن التردد بين مبدأي الإقليمية والعالمية قد ظل دوماً يمثل إحدى السمات الأساسية التي ميزت سياسات العديد من الدول طيلة الفترة الممتدة من نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى وقتنا الراهن. وقد برز هذا التردد بوضوح كبير على المستوى الخاص بتسوية المنازعات. فمع أن نصوص الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة قد أولت اهتماماً خاصاً لدور المنظمات الدولية الإقليمية في هذا المجال، وكما سلفت الإشارة، ومع أن هذه المنظمات ذاتها قد حققت نجاحاً لا ينكر في مجال التسوية السلمية للمنازعات التي نشبت في ما بين الدول الأعضاء فيها، إلا أنه قد وجدت ثمة حالات عديدة لم يبد فيها أحد أطرافها أو بعضهم استعداداً للجوء إلى المنظمة الإقليمية المعنية.

وهكذا، تكشف الخبرة التاريخية عن وجود اتجاهين رئيسيين في ما يتصل بتباين وجهات النظر حول مبدأي الإقليمي والعالمية على صعيد التسوية السلمية للمنازعات: **اتجاه أول**، آثرت الدول المعنية فيه اللجوء إلى التنظيم الإقليمي أولاً لعله يستطيع التوصل إلى تسوية سلمية للنزاع أو المنازعات المعروضة. وقد تبلور هذا الاتجاه حول المبدأ الذي عرف بمبدأ «فلتحاول المنظمة الإقليمية أولاً». **واتجاه ثانٍ**، برز فيه الميل بوضوح إلى تفضيل الفكرة العالمية من خلال إيثار عرض النزاعات على الأمم المتحدة لتسويتها بواسطتها.

(١) مبدأ «فلتحاول المنظمة الدولية الإقليمية أولاً»

بداية، يلاحظ أنه نتيجة لاشتداد حدة الصراع على قمة النظام الدولي بين

الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي منذ السنوات الأولى التي تلت انتهاء الحرب العالمية الثانية، وهو الصراع الذي انعكس بصورة سلبية على مقدرة الأمم المتحدة في مجالي حفظ السلام والتسوية السلمية للمنازعات، فقد تبلور مع مرور الوقت مبدأ أساسي مؤداه أنه ينبغي أن تعطى الفرصة أولاً للمنظمة الإقليمية كي تحاول إيجاد تسوية سلمية للنزاع القائم في ما بين عضوين أو أكثر من أعضائها. وقد حدث ذلك بالنسبة إلى أمثلة عديدة من المنظمات الدولية الإقليمية كجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية. فعلى سبيل المثال، وفي ما يتعلق بجامعة الدول العربية، يمكن القول بأن المبدأ المشار إليه قد تم تطبيقه في حالات كثيرة من أبرزها الحالات الثلاث الآتية[٣٠]:

الحالة الأولى، وهي الحالة الخاصة بأزمة لبنان عام ١٩٥٨ في ما بين الحكومة اللبنانية وحكومة الجمهورية العربية المتحدة. فعلى الرغم من محاولات الطرف اللبناني (الحكومة اللبنانية) عرض هذه الأزمة على الأمم المتحدة والعمل على إدارتها من خلالها، إلا أن الأخيرة ـ أي منظمة الأمم المتحدة ـ قد استجابت للرغبة التي أبدتها بعض الدول العربية، والتي تمثلت في ضرورة التعامل مع الأزمة في إطار جامعة الدول العربية، وهو ما تم بالفعل[٣١].

وأما **الحالة الثانية**، فهي حالة أزمة الكويت ـ أو النزاع العراقي ـ الكويتي ـ خلال الفترة من عام ١٩٦١ إلى عام ١٩٦٣، وهي الأزمة التي ثارت في أعقاب إعلان قيام دولة الكويت المستقلة في ١٩ حزيران/يونيو ١٩٦١، ورفض الحكومة العراقية بزعامة عبد الكريم قاسم الاعتراف بهذا الاستقلال، ومطالبتها بضم الكويت إلى القطر العراقي. فالثابت، أن جامعة الدول العربية ـ وليس الأمم المتحدة ـ هي التي قدر لها أن تقوم بالدور الإيجابي الرئيسي في احتواء هذه الأزمة، بل لعلنا لا نبالغ إذا قلنا في هذا الخصوص بأن الدور الذي اضطلعت به

---

(٣٠) حول تقويم عام لدور جامعة الدول العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات، انظر: بطرس بطرس غالي، **الجامعة العربية وتسوية المنازعات المحلية** (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٧)، وأحمد الرشيدي، «وظيفة جامعة الدول العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات: محاولة للتقويم،» في: جميل مطر [وآخرون]، **جامعة الدول العربية: الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير** (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية؛ المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل، ١٩٩٣)، ص ١٢٧ ـ ٢٢٩.

(٣١) في إشارة إلى ذلك انظر: سيد نوفل، «جامعة الدول العربية والأزمة اللبنانية،» في: جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، **الأزمة اللبنانية: أصولها، تطورها، أبعادها المختلفة**، إشراف محمد زكريا قاسم (القاهرة: المعهد، ١٩٧٨)، ص ٧٠٦ ـ ٧٠٨.

الجامعة العربية في هذا الشأن إنما هو ذو دلالة كبيرة في ما يتعلق بالإمكانات التي يمكن للمنظمة الدولية الإقليمية عموماً أن توفرها في مجال معاونة الأمم المتحدة على تحقيق أحد مقاصدها الرئيسية، ونعني به مقصد حفظ السلم والأمن الدوليين. ففي الوقت الذي آثرت فيه الأمم المتحدة الانتظار وإعطاء الفرصة للجامعة من أجل التماس حل سلمي عربي لهذه الأزمة العراقية ـ الكويتية، تحركت الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بهمة ونشاط كبيرين، وقام أمينها العام بمبادرات مهمة أثمرت في النهاية التوصل إلى اتفاق بشأن إرسال قوات عربية لحفظ السلام على الحدود العراقية ـ الكويتية ولتحل محل القوات البريطانية التي كانت حكومة الكويت قد استقدمتها رداً على التهديدات العراقية لها(٣٢). وقد خلص بعضهم، في ضوء نجاح الجامعة العربية في معالجة هذه الأزمة، إلى القول بأن التدخل الخارجي المباشر ـ والعسكري أساساً ـ يعتبر من بين العوامل التي تحفز الجامعة على المبادرة إلى التحرك لإيجاد حل للنزاع في إطار عربي، وذلك كمبدأ عام(٣٣).

وأما **الحالة الثالثة** التي تجدر الإشارة إليها أيضاً في هذا المقام، فهي حالة الحرب الأهلية اللبنانية التي نشبت في أوائل عام ١٩٧٥. فالمشاهد، أن الجامعة العربية لم تتردد ـ على الرغم من حساسيات وتعقيدات هذه الحرب كلها ـ في بذل مساعيها للوساطة بين الأطراف اللبنانية (والفلسطينية) المتصارعة منذ اللحظة الأولى لانفجار الوضع في لبنان، وذلك بغرض احتوائه ووقف تصعيده. وإذا كانت هذه المساعي لم تؤد ـ في التحليل الأخير ـ إلى نتائج إيجابية ملموسة، حيث امتدت الحرب بعد ذلك إلى نحو ١٦ عاماً، فإن ذلك لا يدين الجامعة ولا يقلل من أهمية دورها، وإنما يعزى بالدرجة الأولى إلى ظروف ومعطيات خارجية عربية ودولية. ثم إنه حتى بافتراض أن الجامعة العربية قد عجزت أو لم تفلح تماماً في التعامل مع حالة الحرب الأهلية اللبنانية، فهي على الأقل استطاعت من دون شك أن توفر الإطار المؤسسي الذي سمح للدول العربية وللأطراف اللبنانية المتقاتلة بالتباحث في شأن طريقة إنهاء هذه الحرب، ونعني بذلك أساساً مؤتمر قمة القاهرة الذي انعقد

---

(٣٢) انظر التفاصيل في هذا الشأن في: محمد عبد الوهاب الساكت، **الأمين العام لجامعة الدول العربية، اختصاصاته السياسية والإدارية ودوره في قوات الطوارئ العربية: دراسة في أسلوب العمل ونظامه داخل جامعة الدول العربية** (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٤)، ص ٣٩٦ وما بعدها.

(٣٣) انظر في هذا المعنى، وعلى سبيل المثال: Hussein A. Hassouna, *The League of Arab States and Regional Disputes: A Study of Middle East Conflicts* (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications, 1975), p. 116.

في تشرين الأول/اكتوبر من عام ١٩٧٦[٣٤].

والشيء ذاته تقريباً نجده أيضاً بالنسبة إلى حالة منظمة الوحدة الافريقية. فبالنظرة إلى أن ميثاق هذه المنظمة قد توسع بعض الشيء في تقريره وسائل التسوية السلمية للمنازعات، إذ لم يقصرها على وسيلتين كما فعل ميثاق الجامعة العربية، لذا فالملاحظ أن المنظمة الافريقية كانت من الناحية الرسمية على الأقل أكثر نشاطاً من نظيرتها العربية. فقد سعت منظمة الوحدة الافريقية إلى التدخل في حالات عديدة لمحاولة إيجاد تسوية سلمية لبعض المنازعات التي نشبت بين أعضائها والحيلولة دون إمكان تدويلها بعرضها على منظمة الأمم المتحدة. ومن تطبيقات ذلك مثلاً[٣٥]: محاولاتها المتكررة للوساطة في النزاع المغربي ـ الجزائري بشأن الحدود (١٩٦٣ ـ ١٩٧٢)[٣٦]، وكذلك حالة النزاع على الحدود بين الصومال من جانب، وكل من أثيوبيا وكينيا من جانب آخر[٣٧]. كما لم تتردد المنظمة الإقليمية الافريقية في بذل مساعيها الحميدة ووساطتها بالنسبة إلى العديد من المنازعات الداخلية التي نشبت بين القوى السياسية المتصارعة في بعض الدول الأعضاء. فمثلاً في حالة الحرب الأهلية في تشاد، اتفق على إنشاء قوات سلام أفريقية عهد إليها بمهمة حفظ السلام والفصل بين المتحاربين. وقد تكررت هذه المحاولة مرة أخرى ـ وحديثاً ـ بالنسبة إلى حالة الحرب الأهلية في ليبيريا[٣٨].

وواقع الأمر، أنه إذا كانت منظمة الوحدة الافريقية ـ وكما هو الحال بالنسبة إلى جامعة الدول العربية ـ لم يقدر لها أن تكون فاعلة تماماً في مجال التسوية السلمية للمنازعات التي نشبت بين بعض الدول الأعضاء فيها أو داخل الحدود

---

(٣٤) في ما يتعلق بأداء جامعة الدول العربية إزاء حالة الحرب الأهلية في لبنان منذ نشوبها أساساً في أوائل عام ١٩٧٥، انظر التفاصيل في: أحمد الرشيدي، «الحرب الأهلية اللبنانية في إطار جامعة الدول العربية، ١٩٧٥ ـ ١٩٧٧،» (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٠).

(٣٥) انظر مثلاً: بطرس بطرس غالي، **العلاقات الدولية في إطار منظمة الوحدة الافريقية** (القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٧٤)، ص ٢٤٤ ـ ٣٥٤.

(٣٦) حول دور منظمة الوحدة الافريقية إزاء نزاع الحدود المغربي ـ الجزائري، انظر على سبيل المثال: المصدر نفسه، ص ٢٥٤ ـ ٢٥٩، و P. Barko Wild, «The Organization of African Unity and the Algerian-Moroccan Border Conflict,» in: Paul A. Tharp (Jr.), ed., *Regional International Organizations: Structures and Functions* (New York: St. Martin's Press, [1971]), pp. 182-197.

(٣٧) غالي، المصدر نفسه، ص ٢٦٦ وما بعدها.

(٣٨) *United Nations, Press Release* (17 February 1993), p. 2.

السياسية لهذه الدول، وهو الأمر الذي لم تجد الأمم المتحدة معه مفراً من التدخل كحالة الحرب الأهلية في كل من الكونغو (في أوائل الستينيات) والصومال (في أوائل التسعينيات)، إلا أن الشيء الذي لا ينبغي التقَليل من أهميته في هذا الخصوص هو أن هذه المنظمة قد نجحت ـ وكما يقول ديفيد ميرز وبحق ـ في توظيف الآليات المتاحة لها لتوفير المظلة الافريقية المشتركة التي يجتمع أطراف النزاع تحتها لمحاولة إيجاد التسوية الممكنة، بحيث إن التسوية تأتي عادة في إطار المنظمة، وإن لم تأت بالضرورة بواسطتها، أو كما يقول ميرز «within the organization rather than by it»[٣٩]. ولا شك في أن ذلك مظهر إيجابي يمكن للأمم المتحدة أن تفيد منه مستقبلاً تدعيماً لعلاقتها مع المنظمات الدولية الإقليمية.

(٢) تجاوز المنظمة الدولية الإقليمية واللجوء مباشرة إلى الأمم المتحدة

تكشف الخبرة التاريخية في ما يتصل بعلاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الإقليمية في مجال التسوية السلمية للمنازعات، عن وجود اتجاه محدود لبعض الدول الأعضاء في تنظيمات إقليمية معينة عبرت من خلاله عن استعدادها لتجاوز هذه التنظيمات واللجوء بدلاً من ذلك إلى الأمم المتحدة مباشرة. والحق، أنه إذا كانت هناك في بعض الأحيان اعتبارات موضوعية تسوغ مثل هذا التجاوز (كما في حالة النزاع المثار حالياً بين قطر والبحرين بشأن الحدود البحرية المشتركة، حيث قررتا اللجوء مباشرة إلى محكمة العدل الدولية، وذلك لاقتناعهما بأن الطبيعة الخاصة لهذا النزاع تجعل من غير الملائم التماس حله، سواء من خلال آليات مجلس التعاون الخليجي أو من خلال جامعة الدول العربية)، إلا أن الرأي الراجح في تفسير مثل هذا التجاوز إنما يرجعه إلى أسباب سياسية في المقام الأول. فعلى سبيل المثال، فإن عزوف المغرب عن اللجوء إلى الدبلوماسية العربية التنظيمية من خلال الجامعة العربية إنما يفسر في ضوء حقيقة أن حكومتها كانت حساسة بدرجة كبيرة في هذا الخصوص بسبب تأييد مجموعة الدول العربية «التقدمية» ـ باصطلاحات ذلك الزمن ـ للجزائر[٤٠]. أما عن أسباب عزوفها ـ أي المغرب ـ عن اللجوء إلى منظمة الوحدة الافريقية وتفضيل عرض النزاع على أجهزة الأمم المتحدة، فتكمن بالأساس في كون المنظمة الافريقية كانت قد حددت سلفاً موقفها

---

(٣٩) Meyers, «International Conflict Management by the Organization of African Unity,» pp. 363-364.

(٤٠) انظر إشارة إلى هذا المعنى، في: غالي، **العلاقات الدولية في إطار منظمة الوحدة الافريقية**، ص ٢٥٧.

المبدئي في ما يتعلق بمنازعات الحدود بوجوب احترام الوضع الراهن للحدود السياسية الموروثة عن العهد الاستعماري، وهو ما كان يتناقض ـ بالطبع ـ مع المطالب المغربية[41].

حاصل القول، إذاً، إن المنظمات الدولية الإقليمية عموماً، وإن كانت قد اضطلعت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية بدور ملحوظ على صعيد التسوية السلمية للمنازعات التي تثور في نطاق اختصاص كل منها، إلا أن قدراتها تظل في التحليل الأخير محدودة أو محكومة باعتبارات كثيرة ذات صلة لصيقة بطبيعة الإطار القانوني الذي يحكم حركة المنظمة في المجال المذكور والإمكانات التي يتيحها، كما تحكمها مجموعة الضوابط الخارجية التي لا تقتصر على بعض القيود التي تضعها المنظمة الدولية العالمية (الأمم المتحدة) على حرية تلك المنظمات الإقليمية في مجال اتخاذ خطوات أكثر فعالية في المجال المذكور. كما لا يخفى، في هذا الخصوص أيضاً، انعكاسات الصراع الدولي وإرادات القوى الكبرى المتصارعة على قمة النظام الدولي.

ب ـ تباين صور العمل الإقليمي في تفاعله مع العمل الدولي في إطار الأمم المتحدة

بينا، في ما سبق، أن مقدرة المنظمات الدولية الإقليمية على التحرك بفعالية لمعالجة القضايا والمشكلات التي تثور بين أعضائها قد اختلفت من مرحلة زمنية إلى مرحلة أخرى، وذلك كنتيجة طبيعية لصراعات القوى على قمة النظام الدولي ـ وفي داخل النظم الإقليمية الفرعية ذات الصلة ـ طيلة الفترة الممتدة من عام ١٩٤٥ وحتى عام ١٩٨٥ تقريباً.

فعلى خلاف ما قد يتصور بعضهم، تكشف الخبرة التاريخية ذات الصلة بعلاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الإقليمية التي تندرج ضمن نطاق أحكام الفصل الثامن من ميثاق هذه المنظمة ـ أي الأمم المتحدة ـ عن حقيقة أساسية مؤداها أن فعالية هذه المنظمات في التعامل الإيجابي مع المشكلات الإقليمية كانت تتناسب طردياً وإلى حد كبير مع زيادة حدة الصراع بين القوتين العظميين، بمعنى أنه كلما زادت حدة هذا الصراع كان ثمة ميل واضح إلى إعمال مبدأ «فلتحاول المنظمة الدولية الإقليمية أولاً»، والعكس بالعكس. وقد فسر ذلك بإرجاعه في جانب منه

(٤١) في ما يتعلق بمبدأ قدسية الحدود الموروثة عن الاستعمار باعتباره أحد المبادئ الحاكمة للعلاقات في ما بين الدول الافريقية، انظر: المصدر نفسه، ص ١٢٢ ـ ١٢٥.

إلى أن هاتين القوتين لم تكونا دوماً راغبتين في توسيع نطاق خلافاتهما لتشمل أيضاً ـ إضافة إلى الأمم المتحدة ـ المنظمات الدولية الإقليمية[٤٢].

وفي تقديرنا، فإنه في ضوء هذا التفسير يمكننا مثلاً فهم بعض أسباب نجاح جامعة الدول العربية في احتواء النزاع العراقي ـ الكويتي (١٩٦١ ـ ١٩٦٣). فالراجح، أن انشغال الدولتين الكبريين بخلافاتهما الخاصة، كأزمة كوبا، كان وراء عزوفهما عن التدخل في بعض المنازعات الإقليمية، وانتظار ما يمكن أن تسفر عنه جهود المنظمات الدولية المعنية التي تضطلع في هذه الحالة بدور مستقل إلى حد كبير عن الأمم المتحدة. على أنه في حالات ثانية، قد يحدث نوع من المنافسة في ما بين الأمم المتحدة وإحدى المنظمات الدولية الإقليمية، حيث تسعى كل منهما إلى التدخل دون ما اعتبار ـ أو انتظار ـ للجهود المبذولة من جانب المنظمة الأخرى لمحاولة التصدي للنزاع أو المشكلة القائمة. وفي أحوال أخرى ثالثة، يلاحظ أن العمل الجماعي المحدود أو الإقليمي قد يكون بمثابة البديل عن العمل الجماعي العالمي من خلال الأمم المتحدة، وذلك عندما لا تبدي هذه الأخيرة أية رغبة حقيقية في التدخل على المستوى الإقليمي.

نخلص من ذلك، إلى القول بأن العمل الدولي الإقليمي قد اتخذ صوراً وأشكالاً متعددة، في ما يتصل بمجال حفظ السلم والأمن الدوليين بصورة خاصة، وذلك من حيث تفاعله بالعمل الدولي الجماعي من خلال الأمم المتحدة. ووفقاً لرأي هاس، فإن هذه الصور تكاد تتمثل أساساً في الآتي[٤٣]:

(١) العمل الإقليمي ودور السيطرة البديلة

ومؤدى هذه الصورة من صور العمل الإقليمي أن الدول الأعضاء في تنظيم دولي إقليمي معين تسعى ـ مجتمعة أو غير مجتمعة ـ إلى التعامل مع النزاع أو القضية المعروضة خارج نطاق الأمم المتحدة، إما اقتناعاً منها بأن هذه المنظمة ليست قادرة على حل هذا النزاع أو حسم هذه القضية، أو انطلاقاً من التسليم بحقيقة أن الموضوع المطروح ينطوي على حساسية عالية من وجهة النظر المتعلقة بالأمن القومي لإحدى أو لبعض الدول الأعضاء في هذا التنظيم الإقليمي، الأمر الذي يستلزم ضرورة عدم التعامل معه من منطلق دولي عالمي. ومن ذلك، مثلاً،

---

(٤٢) الرشيدي، «وظيفة جامعة الدول العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات: محاولة للتقويم،» ص ٢٢٧.

(٤٣) Haas, «The United Nations and Regionalism,» pp. 801-804.

حرص جامعة الدول العربية في ما يتعلق بأزمة الحرب الأهلية اللبنانية التي نشبت في أوائل عام ١٩٧٥ على العمل على الإبقاء على هذه الأزمة في إطارها اللبناني والعربي، والحيلولة ـ من ثم ـ دون تدويلها بنقلها إلى الأمم المتحدة.

والثابت، أن قيام التنظيمات الدولية الإقليمية بدور مهيمن مقارنةً بدور التنظيم الدولي العالمي (الأمم المتحدة)، إنما يحدث غالباً في حالة التنظيمات الإقليمية ذات الطابع العسكري. ولعل من أهم التطبيقات التي تجدر الإشارة إليها في هذا الخصوص: **أولاً** دور منظمتي حلف شمال الأطلسي وحلف جنوب شرق آسيا (ASEAN) في الأزمة الكورية في أوائل الخمسينيات، حيث قدر للعمل الإقليمي على مستوى هاتين المنظمتين أن يهيمن إلى حد كبير على الكيفية التي تمت بها إدارة هذه الأزمة، وذلك كنتيجة لاحتدام الصراع الأمريكي ـ السوفياتي داخل الأمم المتحدة[(٤٤)]. وهناك ـ **ثانياً** ـ المثال الخاص بدور منظمة الدول الأمريكية إزاء أزمة كوبا. فقد حلت هذه المنظمة محل الأمم المتحدة ـ أيضاً بسبب تباين الموقفين الأمريكي والسوفياتي ـ لمحاولة إيجاد تسوية إقليمية لهذه الأزمة[(٤٥)]. **وثالثاً**، هناك حالة العمل الإقليمي في إطار حلف وارسو في ما يتعلق بأزمة تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨، حيث تعاملت قوات الحلف مع هذه الأزمة دونما اعتبار لوجود الأمم المتحدة[(٤٦)]. **ورابعاً**، هناك أيضاً حالة العمل الإقليمي في إطار حلف شمال الأطلسي في ما يتصل بأزمة البوسنة والهرسك، حيث إن القوات التابعة لهذا الحلف هي التي عهد إليها بمهمة الاستخدام المحدود للقوة المسلحة ضد العناصر الصربية الرافضة الحل السلمي[(٤٧)].

على أنه يعتبر من قبيل المبالغة الاستنتاج بأن العمل الإقليمي في هذه الحالات كلها كان عملاً إقليمياً خالصاً، وبالتالي فلم يكن له وحده الهيمنة الكاملة على عملية إدارة الأزمات محل الاعتبار. فغني عن البيان، أن العمل الإقليمي في الأزمة الكورية إنما انطلق في جانب كبير منه من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المعروف بقرار «الاتحاد من أجل السلم» الصادر عام ١٩٥٠. كما أن العمليات العسكرية المحدودة التي قامت بها قوات حلف شمال الأطلسي ضد بعض أطراف

---

(٤٤) شوقي، **الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي**، ص ٣٠٤ ـ ٣٠٥.

(٤٥) المصدر نفسه، ص ٣٠٤ ـ ٣٠٥.

(٤٦) المصدر نفسه، ص ٣٠٤.

(٤٧) Gareth J. Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond* (St. Leonards, NSW, Australia: Allen and Unwin, 1993), pp. 31-32.

الصراع في يوغوسلافيا السابقة، إنما تمت بالتنسيق مع الأمم المتحدة وتنفيذاً لقراراتها. فاللجوء إلى العمل الإقليمي في هاتين الحالتين، إنما كان مدفوعاً أساساً ـ وبالذات في الحالة الثانية ـ باعتبارات الملاءمة.

(٢) العمل الإقليمي كمنافس للعمل الدولي العالمي

وتلتقي هذه الصورة للعمل الإقليمي مع سابقتها من حيث إنه في الحالتين نكون بإزاء حالة دولة أو دول كبرى معينة تحاول تخطي المنظمة الدولية العالمية وتوظيف المنظمة الدولية الإقليمية خدمة لمصالحها وتفادياً للضغوط السياسية وبعض العقبات القانونية التي قد تواجهها في نطاق المنظمة الأولى. ومؤدى ذلك، أن قدرة العمل الإقليمي على انتزاع زمام المبادرة من الأمم المتحدة إنما تعتمد إلى حد كبير على الوزن السياسي النسبي للدولة أو الدول الكبرى المعنية بالموضوع المطروح، فليست كل دولة عضو في المنظمة الإقليمية تستطيع أن توظف هذه المنظمة بما يخدم مصالحها متفادية بذلك الأمم المتحدة. ومن ذلك مثلاً، أن جامعة الدول العربية قد قدر لها أن تضطلع بدور مهم في احتواء النزاع العراقي ـ الكويتي الذي نشب عام ١٩٦١، ليس فقط تأسيساً على الظروف الدولية المواتية، وإنما أيضاً بفعل الثقل السياسي الكبير لمصر في إطار السياسات العربية في ذلك الوقت وبالتنسيق مع العربية السعودية(٤٨). كما يشير بعضهم إلى مثال آخر في هذا الشأن، ويتجسد في موقف منظمة الدول الأمريكية من أزمة الدومينيكان عام ١٩٦٥، حيث نجحت الولايات المتحدة في الإبقاء على هذه الأزمة في نطاقها الإقليمي الأمريكي، في حين أن دور الأمم المتحدة إزاءها قد اقتصر على مجرد إصدار قرار من مجلس الأمن بوقف إطلاق النار والطلب إلى الأمين العام دراسة الموقف هناك ورفع تقرير بهذا الشأن إلى المجلس في وقت مناسب(٤٩).

(٣) العمل الإقليمي كمكمل للعمل الدولي العالمي

لا شك في أن هذه الصور للعمل الإقليمي هي التي تتسق مع جوهر الفكرة الإقليمية ذاتها. فكما تقدم، فعلى الرغم من المزايا العديدة التي تترتب على إعمال

---

(٤٨) في إشارة إلى ذلك، انظر: عبد الحميد محمد موافي، **مصر في جامعة الدول العربية: دراسة في دور الدولة الأكبر في التنظيمات الإقليمية، ١٩٤٥ ـ ١٩٧٠**، تقديم عز الدين فودة (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٣)، ص ٢١٩ ـ ٢٢٣.

(٤٩) شوقي، **الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي**، ص ٣٠٥.

هذه الفكرة، إلا أن الأمم المتحدة ـ سواء من خلال مجلس الأمن أو عن طريق الجمعية العامة ـ تظل هي التي تضطلع بالمسؤولية الرئيسية في كل ما يتعلق بحفظ السلام والأمن على المستوى العالمي (المادة (٢٤) من الميثاق). وقد كشفت الخبرة التاريخية، في حالات كثيرة، عن ملاءمة وجدوى العمل الإقليمي الذي تكون له هذه الصفة التكميلية. ولعل من أبرز هذه الحالات تلك المتعلقة بالنزاع المغربي ـ الجزائري بشأن الحدود في أوائل الستينيات. فالمتتبع تطورات هذا النزاع، يستطيع أن يلاحظ كيف أنه يصلح لأن يقدم لنا نموذجاً ذا دلالة كبيرة بالنسبة إلى طبيعة العلاقة بين العمل الإقليمي والعمل الدولي في إطار الأمم المتحدة، ومدى تأثر هذه العلاقة بالصراع الدولي وانعكاساته السلبية على أداء هذه المنظمة الأخيرة. فمما لا شك فيه، أن الظروف الدولية كانت ـ وكما تقدم ـ تشكل عاملاً مؤاتياً لتحرك المنظمتين الإقليميتين المعنيتين، أي جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية، بهدف إيجاد تسوية سلمية لهذا النزاع، أو على الأقل توفير الإطار المناسب للبحث ـ من قبل الطرفين المتنازعين نفسيهما ـ في سبيل الوصول إلى مثل هذه التسوية. وقد تحقق ذلك بالفعل، حيث تمكنت الدبلوماسية العربية الجماعية والفردية ـ وكذا الدبلوماسية الافريقية ـ من توفير مثل هذا الإطار، وفي الوقت المناسب(٥٠).

على أن دور العمل الإقليمي كمكمل للعمل الدولي العالمي على صعيد احتواء المنازعات والخلافات الإقليمية ـ أو كمعاون له ـ عادة ما تعترضه بعض العقبات التي كثيراً ما تحول دون نجاحه. وأولى هذه العقبات مسألة الإمكانات المادية والتمويلية التي قد لا تكون متاحة لبعض التنظيمات الإقليمية. ولعل هذا يصدق بشكل ظاهر على حالة كل من جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية بالنسبة إلى أزمة انهيار الدولة في الصومال، وكذا بالنسبة إلى حالة الحرب الأهلية في رواندا، حيث عجزت المنظمتان عن تقديم أي عون مادي يذكر للحملة الدولية التي استهدفت ـ ولو في الظاهر على الأقل ـ توفير الحماية الواجبة للسكان المدنيين في كلتا الدولتين(٥١). كما أن من بين هذه العقبات أيضاً التناقض الحاد في مواقف أطراف النزاع وإصرار كل طرف على رفض تقديم أية تنازلات للطرف أو الأطراف الأخرى، وهو ما ظهر بوضوح في حالة الحرب العراقية ـ الإيرانية، حيث عجزت منظمة المؤتمر الإسلامي عن القيام بأي دور فعال إزاءها بسبب

---

(٥٠) غالي، **العلاقات الدولية في إطار منظمة الوحدة الافريقية**، ص ٢٥٤ ـ ٢٦٥.

(٥١) وقد أدى عجز المنظمة الإقليمية المعنية عن التدخل، إلى تحرك دولي بالنسبة إلى حالة الصومال في ما وصف بأنه عملية «إعادة الأمل» والتي لم تحقق أغراضها تماماً.

التباين الشديد في الموقفين العراقي والإيراني أحدهما في مواجهة الآخر(٥٢).

ثانياً: مفهوم الإقليمية في ظل أوضاع ما بعد الحرب الباردة

بداية، ثمة ملاحظتان أوليان ينبغي الإشارة إليهما قبل الحديث عن انعكاسات أوضاع ما بعد الحرب الباردة على مفهوم الإقليمية كصورة من صور العمل الدولي الجماعي.

الملاحظة الأولى، تتعلق بحقيقة أنه، وإن كان الكثير من الملامح المميزة لما يعرف الآن بـ «النظام الدولي الجديد» قد تحدد سلفاً وبشكل تدريجي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ـ أي قبل انهيار الاتحاد السوفياتي ـ إلا أن الأمر الذي لا شك فيه هو أن هذه الملامح قد ازدادت وضوحاً بدءاً من منتصف الثمانينيات.

ومن دون الدخول في تفاصيل كثيرة ليس هنا مجالها، يمكن القول بأن مجمل هذه الملامح أو التطورات تكاد تنحصر أساساً في ما يلي(٥٣):

١ ـ فأولاً، يمكن الإشارة إلى ذلك الملمح أو التطور المتمثل في حقيقة أن «العلاقة الدولية» المعاصرة لم تعد علاقات بين دول (Inter-state Relations)، وإنما أضحت علاقات دولية بالمعنى الصحيح، وذلك نظراً إلى دخول أطراف أخرى فاعلة، كالمنظمات الدولية الحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية (NGOs) والشركات أو المؤسسات الدولية النشاط أو التي يتجاوز نشاطها الحدود السياسية للدول (Multi-national Corporations).

٢ ـ وهناك، ثانياً، تلك الثورة الهائلة في وسائل الاتصال ونقل المعلومات وسرعة تداولها عبر الحدود السياسية للدول، وما ترتب على ذلك من تقريب المسافات وتوثيق الروابط والصلات بين مختلف مناطق العالم الذي أضحى وبحق

---

(٥٢) كما هو الحال مثلاً في حالة الحرب العراقية ـ الإيرانية وعجز منظمة المؤتمر الإسلامي عن التعامل معها بشكل إيجابي. حول دور هذه المنظمة في محاولة إيجاد تسوية للحرب بين العراق وإيران والتي استمرت نحو ثماني سنوات ومدى فعالية هذا الدور، انظر: محمد السيد سليم، «فعالية منظمة المؤتمر الإسلامي: دراسة تقويمية،» **السياسة الدولية**، السنة ٢٩، العدد ١١١ (كانون الثاني/يناير ١٩٩٣)، ص ١٤ وما بعدها. وتكشف هذه الدراسة أن منظمة المؤتمر الإسلامي لم يكن لها أي دور مهم يذكر في ما يتصل بمحاولات إنهاء الحرب بين العراق وإيران.

(٥٣) في إشارة إلى بعض التطورات التي شهدها النظام الدولي مؤخراً، انظر على سبيل المثال: أحمد الرشيدي، **التطورات الدولية الراهنة ومفهوم السيادة الوطنية**، سلسلة بحوث سياسية؛ ٨٥ (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٤)، ص ٩ ـ ١٢.

عالماً صغيراً أو قرية عالمية صغيرة (Global Village). ولا شك في أن من بين النتائج المهمة التي ترتبت على هذا التطور غير المسبوق أن أي حدث يقع في أية منطقة من العالم لا بد من أن يحدث صداه ـ بدرجة أو بأخرى ـ في باقي المناطق الأخرى، بصرف النظر عن الحدود السياسية ومن دون أي اعتبار لمبدأ السيادة الإقليمية.

٣ ـ كذلك، فإن من بين الملامح أو التطورات المهمة التي بدأنا نلمسها مؤخراً وكان لها تأثيراتها الكبيرة بالنسبة إلى طبيعة التفاعلات التي تحدث على المستوى الدولي العام، ذلك التطور المتمثل في حقيقة أن العالم في مرحلة تطوره الراهنة قد أضحى يواجه جملة من القضايا أو المشكلات التي عجزت الدول ـ فرادى ـ عن التصدي لها، الأمر الذي استلزم ضرورة التصدي لها ومعالجتها من خلال جهد دولي جماعي إقليمي أو عالمي. وكما هو مشاهد، فإنه يأتي على رأس مثل هذه القضايا أو تلك المشكلات: مشكلات الطاقة، زيادة الطلب على المياه، نقص الغذاء، الإرهاب، التلوث البيئي(٥٤).

٤ ـ والواقع أنه إزاء هذا التطور المشار إليه، حدث تطور آخر مهم أيضاً تمثل في ما صار يعرف الآن في الكتابات السياسية والاقتصادية بظاهرة الاعتماد الدولي المتبادل (International Interdependence)، وخصوصاً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. فالثابت، أنه نتيجة لضخامة حجم المشكلات في الدول المختلفة، ونظراً إلى كون هذه المشكلات قد أضحت تتجاوز من حيث انعكاساتها وآثارها السلبية الحدود السياسية لهذه الدول، لذا فلم يعد بمقدور أية دولة ـ اعتماداً على قدراتها الذاتية ـ أن تلبي الاحتياجات الأساسية لمواطنيها. وقد استتبع ذلك بروز صورة جديدة لما عرف في الفكر الاقتصادي التقليدي بظاهرة التقسيم الدولي للعمل، وخصوصاً بعد أن تزايدت أعداد الشركات والمؤسسات الدولية النشاط (Multi-national Corporations) ومحاولتها ـ أي هذه الشركات وتلك المؤسسات ـ منافسة الأطر التنظيمية القائمة، كالمنظمات الدولية الإقليمية.

٥ ـ وهناك أيضاً ذلك التطور الهائل في مجال أسلحة التدمير الشامل، سواء في ما يتعلق بالإمكانات الواسعة لإنتاجها أو نقلها أو تخزينها. وقد ترتب على ذلك أنه صار من غير الممكن، بل من المستحيل التفكير في إمكانية استخدام مثل

---

(٥٤) في إشارة إلى هذا المعنى، انظر: أحمد عبد الونيس شتا وأحمد الرشيدي، «التكامل الإقليمي العربي: مشكلاته ووسائل النهوض به: دراسة تأصيلية في ضوء خبرة التنظيم الدولي الأوروبي،» **مجلة كلية الشريعة والقانون** (جامعة الأزهر)، العدد ٢ (تموز/يوليو ١٩٩١)، ص ٥ ـ ٦.

هذه الأسلحة على أي مستوى دولي. ولعل الإدراك بكنه هذا التطور هو الذي حدا بعضهم إلى التفكير بجدية في ضرورة تنشيط دور المنظمات الدولية، العالمية منها والإقليمية على حد سواء، في مجال الدبلوماسية الوقائية، وبما يساعد على إيجاد الحلول المناسبة للمشكلات الدولية قبل استفحالها أو تحولها إلى صراعات مسلحة.

أما الملاحظة المبدئية الثانية التي نرى من الأهمية الإشارة إليها، في هذا الخصوص أيضاً، فمؤداها أنه لم يكن ثمة اتفاق في الرأي بشأن ما هو المقصود بالإقليمية (Regionalism) التي ينهض عليها العمل الإقليمي في إطار تنظيمات دولية معينة، وذلك منذ الاعتراف رسمياً بهذه الفكرة من جانب واضعي عهد عصبة الأمم(٥٥). فقد ذهب فريق من الباحثين إلى التمسك بمقولة إنه قد يكون من الأفضل عدم الالتزام سلفاً بمفهوم معين أو تعريف جامد للإقليمية، حتى لا يؤدي ذلك إلى قصر تطبيق هذه الفكرة على حالات معينة من التكتلات والتجمعات الدولية دون غيرها. وبالتالي، فإن الأجدى ـ ما دمنا نتحدث عن عمل إقليمي مكمل للعمل الدولي العالمي ـ أن نأخذ بعين الاعتبار الظروف والمعطيات الخاصة بكل مجموعة من الدول ترغب في أن تقيم في ما بينها علاقات تنظيمية معينة(٥٦). وواضح، أن وجهة النظر التي نادى بها هذا الفريق كان من شأن القبول بها أن يؤدي إلى إدراج التجمعات الدولية الإقليمية كافة ـ وبصرف النظر عن واقعها الجغرافي وتوجهاتها السياسية ـ ضمن إطار التنظيمات الإقليمية بالمعنى الضيق الذي يخرج منه التنظيمات ذات الطابع العسكري (الأحلاف العسكرية).

وفي المقابل، فقد ذهب فريق ثان يمثل الجانب الأكبر من الباحثين المعنيين إلى التوكيد على أهمية التوصل، ابتداءً، إلى تعريف محدد للإقليمية التي ينهض عليها العمل الجماعي لمجموعة من الدول(٥٧). والواقع، أنه على الرغم من حقيقة أن رأي هذا الفريق هو الذي رجحت كفته في العمل الدولي منذ إنشاء عصبة الأمم، إلا أن ذلك لم يترجم عملاً إلى واقع ملموس، حيث جاء عهد العصبة كما تقدم ـ وكذلك ميثاق الأمم المتحدة ـ خلواً من أي تعريف محدد لهذا المصطلح، وإن

---

(٥٥) عتلم، **المنظمات الدولية الإقليمية**، ص ١٠٠ ـ ١٠١.

(٥٦) المصدر نفسه، ص ٩٥ ـ ٩٦، و J.C. Gantron, «Le Fait régional dans la société internationale,» papier présenté à: *Colloque de Bordeaux: Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporaine* (Paris: Pédone, 1977), pp. 7 et seq.

(٥٧) عتلم، المصدر نفسه، ص ٩٦ ـ ٩٧، و Ghali, *Contribution à l'étude des ententes régionales*, pp. 12-13.

كان قد تم استبعاد التنظيمات الإقليمية ذات الطابع العسكري (المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة) من نطاق باقي التنظيمات الإقليمية الأخرى التي تندرج ضمن أحكام الفصل الثامن من هذا الميثاق نفسه. وقد قاد ذلك ـ أي عدم وجود تعريف معين للإقليمية ـ إلى تباين الاجتهادات بشأن ما هو العنصر أو المقوم الرئيسي الذي تنهض عليه هذه الفكرة أساساً، وعما إذا كان هذا العنصر يكمن بالدرجة الأولى في الاعتبارات الجغرافية وحدها مثلاً أو في التفاعلات والاعتبارات السياسية.

والواقع، أن هذا التساؤل الأخير هو الذي أضحى مطروحاً على بساط البحث اليوم، ومنذ انتهاء الحرب الباردة وما قاد إليها من سقوط دولة الاتحاد السوفياتي وانفراد الولايات المتحدة بزعامة العالم. وسنحاول، في ما يلي، الإجابة عن هذا التساؤل من خلال التركيز على نقطتين: **النقطة الأولى**، ونعرض من خلالها للتصورات المختلفة لمفهوم الإقليمية منذ بروزها كظاهرة في نطاق العمل الدولي الجماعي بصفة عامة وبعد قيام الأمم المتحدة على وجه الخصوص. وأما **النقطة الثانية**، فنناقش فيها إلى أي مدى لا تزال هذه التصورات قابلة للتحقق في الواقع الدولي الراهن، على الرغم من كل التصورات المستجدة فيه، والتي أشرنا إلى أبرزها في ما تقدم.

١ ـ التصورات المختلفة لمفهوم الإقليمية في العمل الدولي المعاصر

أ ـ على مستوى فقه القانون الدولي

أشرنا، في ما سبق، إلى حقيقة أنه بالنظر إلى عدم إمكان التوصل إلى اتفاق صريح بشأن مفهوم الإقليمية، سواء في المحادثات التمهيدية لإنشاء عصبة الأمم أو تلك التي انتهت بالتوقيع على ميثاق الأمم المتحدة، فقد تباينت اجتهادات الباحثين حول ما هو العنصر الحاكم الذي ينبغي أن يرتكن إليه أي تحديد لهذا المفهوم. وباستعراض الفكر السياسي والفقه القانوني ذي الصلة بهذا الموضوع، يمكن القول بأن آراء الباحثين قد تركزت أساساً حول المفاهيم الآتية لمصطلح الإقليمية[٥٨]: المفهوم الجغرافي البحت، المفهوم الجغرافي ـ الثقافي، المفهوم السياسي.

ونعرض، في ما يلي، لكل واحد من هذه المفاهيم الثلاثة في محاولة للوقوف على دلالاته السياسية ومدى مصداقيته في ظل الأوضاع الراهنة التي يعيشها المجتمع الدولي.

---

(٥٨) شوقي، الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي، ص ٢٧٦ ـ ٢٨٧.

(١) الإقليمية كظاهرة جغرافية بحتة

بداية، يلاحظ أن العامل الجغرافي يكاد يمثل القاسم المشترك في عموم التعريفات التي خلص إليها الفقه الدولي في ما يتعلق بالإقليمية. فكما سنرى، فإن هذه التعريفات كلها لم تغفل هذا العامل، وإن كانت قد تفاوتت في ما بينها من حيث الأهمية النسبية التي أولته إياها. وربما يعزى ذلك في حقيقة الأمر إلى كون أن اشتراط توافر مثل هذا الشرط إنما يعتبر شيئاً منطقياً، باعتبار أن الإقليمية في حد ذاتها هي أصلاً فكرة جغرافية(٥٩).

ومؤدى هذا المفهوم الجغرافي، إذاً، أن الإقليمية لا تتحقق، أو لا تتجسد في صورة تنظيم دولي معين إلا إذا ربطت بين أطراف هذا التنظيم روابط جغرافية واضحة تماماً. قد سار أنصار هذا الرأي في اتجاهين في ما يتصل بتفسير المقصود بهذه الروابط الجغرافية(٦٠). فبحسب أنصار **الاتجاه الأول**، فإن الروابط الجغرافية المقصودة هنا هي تلك التي تتمثل أساساً في علاقات التجاور الجغرافي أو المكاني، وهو ما يعني أن التنظيم الإقليمي يجب ألا يضم بين أعضائه دولاً من خارج المنطقة التي يشملها الاختصاص المكاني لهذا التنظيم. وأما أنصار **الاتجاه الثاني**، فقد ذهبوا إلى ما هو أبعد من ذلك، حيث اعتبروا أن تحقيق مصالح مجموعة الدول الواقعة في نطاق منطقة جغرافية معينة يجب أن يكون هو المدخل الصحيح لتعريف الإقليمية انطلاقاً من هذا المفهوم الجغرافي. وعليه، فإن مشاركة دولة ما تقع جغرافياً خارج نطاق منطقة جغرافية معينة مع دول هذه المنطقة، وفي إطار تنظيم إقليمي معين، لا تصطدم بالضرورة وهذا المفهوم المشار إليه(٦١).

غير أن هذا التوسع في تفسير المقصود بالروابط الجغرافية لم يحظ بقبول كبير من جانب جمهور الباحثين، ليس فقط لأن من شأن ذلك تجريد فكرة الإقليمية من بعض دلالاتها الحقيقية والتي تبنى أساساً على، بل تنبع من روابط التجارة والامتداد المكاني، وإنما أيضاً لأن من شأن هذا التوسع في التفسير أن يؤدي ولا شك إلى نوع من الخلط بين الأشكال المختلفة للتعاون بين الدول المختلفة، هذا

---

(٥٩) Ghali, Ibid., pp. 45-47.

ويذهب غالي إلى التوكيد على حقيقة أن اشترط عنصر التجاور الجغرافي كعنصر رئيسي تنهض عليه المنظمة الدولية الإقليمية إنما أمر تفرضه الاعتبارات المنطقية، ذلك أن مصطلح الاتفاق أو المنظمة الإقليمية إنما يشير أصلاً إلى مدلوله الجغرافي.

(٦٠) عتلم، **المنظمات الدولية الإقليمية**، ص ٩٦ ـ ٩٨.

(٦١) المصدر نفسه، ص ٩٧، وشوقي، **الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي**، ص ٢٨٣ ـ ٢٨٤.

ناهيك عن أن عدم الالتزام بالمعنى الحرفي للإقليمية يتعارض وصريح نص المادتين (٢١) من عهد عصبة الأمم و(١/٥٢) من ميثاق الأمم المتحدة اللتين تشيران بوضوح إلى مناسبة العمل الإقليمي وإيلائه أولوية خاصة ـ بالمقارنة بالعمل الدولي العالمي ـ في كل ما يتعلق بالتصدي للمنازعات والقضايا الإقليمية.

(٢) الإقليمية كظاهرة جغرافية ـ ثقافية وحضارية

استقر الرأي في فقه القانون الدولي على أنه، وإن كانت الإقليمية هي ـ كما تقدم ـ ظاهرة جغرافية بالأساس، إلا أنها ليست كذلك تماماً، وإلا فبم نفسر مثلاً أن بعض التنظيمات الإقليمية تستبعد من نطاق عضويتها دولاً أو كيانات سياسية تقع جغرافياً في المنطقة ذاتها التي يشملها اختصاصها المكاني، كما هو الحال بالنسبة إلى جامعة الدول العربية وإسرائيل، وحالة منظمة الوحدة الافريقية ودولة جنوب افريقيا قبل تولي الأغلبية السوداء الحكم فيها، وكذلك حالة العراق وإيران بالنسبة إلى مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

إذاً، فالعامل الجغرافي، وإن كان يعتبر ولا شك شرطاً لازماً لإمكان الحديث عن أي تنظيم دولي إقليمي بالمعنى الفني الدقيق، إلا أنه لا بد له من عناصر أخرى تعززه، بل تعطيه مدلوله الحقيقي. وتتمثل هذه العناصر في مجموعة الروابط الثقافية والتاريخية المشتركة التي تربط بين عدد من الدول التي تتجاور أقاليمها جغرافياً. ومؤدى ذلك، أن التنظيم الإقليمي أو المنظمة الإقليمية ـ وفقاً لهذا الرأي ـ هي تلك المنظمة التي تضم في عضويتها مجموعة من الدول تتميز في ما بينها، ليس فقط بالتجاور الجغرافي، وإنما أيضاً بالترابط الحضاري والتشابه في الظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فتوافر مثل هذه العناصر جميعها هو، إذاً، الذي نستطيع أن نركن إليه في تمييز المنظمات الدولية الإقليمية ـ التي تصدق عليها أحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة ـ من غيرها من صور التجمعات الدولية، كالأحلاف العسكرية وتنظيمات الأمن الجماعي الإقليمي وبعض أشكال التكامل الاقتصادي بين عدد من الدول. كما أن اجتماع كل هذه العناصر معاً هو وحده الذي يفسر لنا مثلاً نشأة العديد من المنظمات الدولية الإقليمية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، كجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية، ناهيك عن منظمة الدول الأمريكية التي يعود تاريخ إنشائها إلى ما قبل نشوب هذه الحرب.

(٣) الإقليمية كتعبير عن واقع سياسي معين

خلافاً للآراء السابقة، يذهب أنصار هذا الرأي الثالث إلى القول بأن الإقليمية ينبغي أن ينظر إليها لا باعتبارها ترجمة لواقع جغرافي أو حضاري

معين، وإنما باعتبارها أساساً تعبيراً عن واقع سياسي. وهم ينطلقون في ذلك من مقولة أن أي تجمع إقليمي، إنما ينشأ أصلاً لتحقيق مصالح مشتركة لأعضائه. وحيث إننا نتحدث عن تنظيمات دولية حكومية، لذا فإنه من المتصور أن تلتقي المصالح السياسية والاقتصادية لمجموعة من الدول بصرف النظر عن مواقعها الجغرافية أو انتماءاتها الثقافية والحضارية. كما أنه من المتصور بالقدر نفسه أن تتعارض المصالح في ما بين مجموعة الدول المتجاورة جغرافياً والمترابطة حضارياً. ومؤدى ذلك أن تباين المواقع الجغرافية لعدد من الدول لا ينبغي ـ بالضرورة ـ اعتباره عقبة أمام إمكان الاعتراف لتجمع دولي معين بوصف التنظيم أو المنظمة الإقليمية متى تحققنا من توافر شرط التقاء المصالح السياسية لكل هذه الدول.

وواضح هنا، أيضاً، أن القبول بهذا التعريف للمنظمة الإقليمية من شأنه أن يوسع كثيراً من نطاق تطبيقه، بحيث يمكن أن تندرج تحته صور التعاون الجماعي الدولي كافة، باستثناء تلك التي تكون لها الصفة العالمية[٦٢].

وفي تقديرنا، أن النظر إلى الظاهرة الإقليمية بوصفها تعبيراً عن واقع سياسي فقط، أي واقعاً يعبر عن مجموعة التفاعلات التي تتم في ما بين مجموعة من الدول بصرف النظر عن انتماءاتها الجغرافية والثقافية، وإن كان له بعض الوجاهة، باعتبار أن التقاء المصالح السياسية والاقتصادية للدول الأعضاء في تنظيم دولي معين يكاد يمثل شرطاً عاماً أو قاسماً مشتركاً في التنظيمات الدولية كلها، إلا أنه كان، وبحق، محلاً للانتقاد من جانب بعض الباحثين[٦٣]: فعلى سبيل المثال، ذهب فريق من هؤلاء الباحثين إلى رفض التسليم بمقولة أن الشرط المذكور يصلح في ذاته سبباً مسوغاً لقيام المنظمة الإقليمية بالمعنى المتعارف عليه في فقه القانون الدولي، لأنه يفتقر إلى مقومات الثبات والاستمرار. وبعبارة أخرى، فإن من رأي هذا الفريق، وبحق، أن المصالح السياسية للدول عموماً هي بطبيعتها متغيرة، في حين أن المنظمة الدولية أياً كان نطاقها الإقليمي إنما تقوم أساساً ـ وبحكم التعريف ـ على عنصر الثبات والاستمرارية[٦٤].

---

(٦٢) ومؤدى ذلك أن الأحلاف العسكرية أو منظمات الأمن الإقليمية التي تجد سنداً قانونياً لها في نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة يمكن أن تندرج ضمن نطاق هذا المفهوم الواسع للمنظمة الدولية الإقليمية.

(٦٣) انظر إشارة إلى ذلك في: عتلم، المصدر نفسه، ص ٩٧ ـ ٩٨.

(٦٤) المصدر نفسه، ص ٩٧ ـ ٩٨، و R.A. Akindele, *The Organization and Promotion of World Peace: A Study of Universal-Regional Relationships* (Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, ©1976), pp. 9-13.

ب ـ التصورات المختلفة لمفهوم الإقليمية على مستوى الممارسة الدولية

انتهينا، في ما سبق، إلى أن المواثيق الدولية ذات الصلة بعلاقة المنظمات الإقليمية بالتنظيم الدولي العالمي (عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة أساساً) لم تقدم أي تعريف محدد لمصطلح الإقليمية. كما خلصنا، أيضاً، إلى أنه لم يكن ثمة إجماع على مستوى الفقه الدولي في ما يخص تعريفاً معيناً لهذا المصطلح، إذ تفاوتت الآراء ما بين التحمس بشدة لاعتبارات الجغرافيا وحدها، إلى المزج بين هذه الاعتبارات واعتبارات التضامن الثقافي والحضاري، إلى التركيز فقط على المصالح السياسية والنظر إليها بوصفها هي التي تسوغ في التحليل الأخير إقامة تنظيمات دولية تعاونية على أي مستوى من المستويات ذات الصلة بالعمل الدولي الجماعي.

والسؤال الآن: ماذا عن دور الخبرة الدولية العملية في هذا الشأن، وإلى أي مدى يمكن الاعتماد عليها، سواء في إعادة التوكيد على بعض الاتجاهات السائدة في ما يتصل بهذه المسألة أو في استخلاص تعريف واضح للإقليمية؟

نحاول، في ما يلي، الإجابة عن هذا السؤال من خلال استعراض جانب من خبرة الأمم المتحدة والمنظمات والأجهزة المرتبطة بها، وتحديداً من واقع الحالات أو التطبيقات الثلاثة الآتية: حالة الجمعية العامة، حالة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وحالة منظمة اليونسكو.

(١) الجمعية العامة للأمم المتحدة ومفهوم الإقليمية

أول ما يلاحظ بالنسبة إلى موقف الجمعية العامة إزاء محاولات التعريف بمصطلح الإقليمية هو أنها ـ أي الجمعية العامة ـ قد سعت دوماً إلى الالتزام بروح أحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة من حيث إيلاء أهمية خاصة، ولو بطريقة غير مباشرة للتداخل بين معياري التجاوز الجغرافي والترابط الحضاري والثقافي.

ويمكن تلمس هذا الموقف للجمعية العامة إزاء هذه المسألة من خلال الحالتين الآتيتين[٦٥]:

الحالة الأولى، تتمثل في موقف الجمعية العامة من الاعتراف بجامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية. فالمشاهد، أنه على الرغم من حقيقة أن الاقتراح المصري ـ في المحادثات لإنشاء الأمم المتحدة ـ بتعريف المنظمة الإقليمية بأنها تلك

---

(٦٥) عتلم، المصدر نفسه، ص ١٠٩ ـ ١١١.

«.. الهيئات الدائمة التي تضم في منطقة جغرافية معينة عدداً من الدول تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافي واللغوي والتاريخي والروحي، وتتعاون جميعاً على حل ما قد ينشأ من منازعات حلاً سلمياً، وعلى حفظ السلم والأمن الدوليين في منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية»، نقول بأنه على الرغم من ذلك، فإن الجمعية العامة قد تعاملت مع جامعة الدول العربية وأقامت علاقاتها معها باعتبار أنها منظمة دولية إقليمية وفقاً لأحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة.

وقد تجلى هذا الموقف من جانب الجمعية العامة عام ١٩٥٠، حين أصدرت القرار رقم (٤٧٧) والذي رفضت فيه الاعتراضات التي أثارها بعض الدول الأعضاء ـ ومنها إسرائيل ـ بشأن دعوة الأمين العام للجامعة إلى حضور اجتماعات الجمعية بصفة مراقب. وقد خلصت الجمعية العامة في هذا القرار إلى أن جامعة الدول العربية ليست ملزمة بقبول كل الدول الواقعة جغرافياً في منطقتها، لأن العبرة في رأيها ـ أي الجمعية العامة ـ لا تكمن في الموقع الجغرافي وحده، وإنما تكمن أيضاً في توافر شروط أخرى من أهمها شرط التضامن الاجتماعي والانتماء الثقافي والحضاري.

وأما **الحالة الثانية**، فهي تلك التي تمثلت في الخلاف الذي ثار في أوائل الستينيات بشأن استمرار عضوية كوبا في منظمة الدول الأمريكية. فقد حدث أن اتخذ مجلس وزراء خارجية دول هذه المنظمة في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٦٢ ـ وأثناء أزمة كوبا مع الولايات المتحدة في أعقاب تولي الشيوعيين مقاليد الحكم في الدولة الأولى ـ قراراً بفصل كوبا وطردها من عضوية المنظمة. وعلى أثر ذلك، تقدمت الحكومة الكوبية ـ وأيدتها في ذلك دول أخرى شيوعية ـ بشكوى إلى الجمعية العامة ضمنتها اتهاماً لمنظمة الدول الأمريكية بالتدخل في الشؤون الداخلية لدولة عضو فيها، خصوصاً أن ميثاق بوغوتا الذي يعتبر أحد المواثيق التأسيسية الرئيسية لهذه المنظمة لم يشر صراحة إلى عقوبة أو جزاء الفصل من العضوية فيها.

غير أن الجمعية العامة لم تصغ إلى هذه الاعتراضات، وخلصت ـ في المقابل ـ إلى التوكيد أن إصرار كوبا على انتهاج سياسات اقتصادية واجتماعية ونظام حكم مغاير تماماً لما هو متبع في الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية ـ كمجموعة دولية متجانسة جغرافياً وثقافياً وحضارياً ـ مؤداه أنها، أي الحكومة الكوبية، قد عبرت بإرادتها الضمنية عن رغبتها في الانسحاب من عضوية هذه المنظمة، أي أن الجمعية العامة قد عادت في هذه الحالة الثانية، واتساقاً مع منهجها

السابق بالنسبة إلى حالة جامعة الدول العربية، إلى إبراز حقيقة أن الإقليمية ليست سوى مفهوم جغرافي ـ ثقافي حضاري في المقام الأول(٦٦).

(٢) مفهوم الإقليمية في تجربة المجلس الاقتصادي والاجتماعي

طبقاً لنص المادة (٦٨) من ميثاق الأمم المتحدة، للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الحق في إنشاء لجان مختلفة يتسنى له من خلالها مباشرة اختصاصاته في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك في مجال العمل من أجل تعزيز حقوق الإنسان. وقد باشر المجلس فعلاً هذه السلطة وأنشأ العديد من هذه اللجان التي صنفت أساساً إلى طوائف خمس هي(٦٧): اللجان الدائمة، واللجان الوظيفية الفنية، واللجنة الإدارية للتنسيق، واللجان الإقليمية، فضلاً عن بعض اللجان أو الهيئات الأخرى.

وتعتبر اللجان الإقليمية من أهم اللجان التي أنشأها المجلس الاقتصادي والاجتماعي ذات الصلة بالموضوع محل البحث، أي مفهوم الإقليمية وفقاً للسلوك اللاحق لأجهزة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة الموصولة بها. وتشمل هذه اللجان ما يلي(٦٨): اللجنة الاقتصادية لأوروبا والتي أنشئت عام ١٩٤٧، اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى، وقد أنشئت عام ١٩٤٧ أيضاً، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والتي أنشئت عام ١٩٥٨، وأخيراً اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا التي أنشئت عام ١٩٧٢.

وعلى خلاف ما رأيناه بالنسبة إلى حالة الجمعية العامة، يلاحظ أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد انتهج نهجاً موسعاً، من خلال هذه اللجان، في تحديده مفهوم الإقليمية. فالثابت، أن العضوية في العديد من هذه اللجان لم تقتصر على مجموعة الدول المنتمية جغرافياً إلى إقليم معين، وإنما اتسعت لتشمل أيضاً دولاً أخرى تقع أصلاً خارج النطاق الجغرافي للإقليم المقصود. ومن ذلك مثلاً، عضوية الولايات المتحدة في اللجنة الاقتصادية لأوروبا، إضافة إلى عضويتها في اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية، وكذلك عضويتها في اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى. كما شارك كل من بريطانيا وفرنسا وأسبانيا ـ كأعضاء منتسبين ـ

---

(٦٦) المصدر نفسه، ص ١١٠ ـ ١١١.

(٦٧) أحمد عبد الونيس شتا، **تطوير المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمنظمة الأمم المتحدة** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٩)، ص ١١٤.

(٦٨) المصدر نفسه، ص ١٢١ ـ ١٢٣.

في اللجنة الاقتصادية لأفريقيا(٦٩). أما عن الاتحاد السوفياتي ـ قبل انهياره ـ فقد شارك بعضويته في اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى، وذلك على الرغم من حقيقة كونه دولة أوروبية من زاوية الفكر السياسي والايديولوجي.

وواضح مما سبق، أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي ـ على عكس الجمعية العامة ـ لم يعطِ أولوية مطلقة، لا لمعيار التجاور الجغرافي البحت، ولا لمعيار التجاور الجغرافي - الثقافي والحضاري، وإنما أعطاها أساساً للمعيار المتمثل في القدرة على إنجاز الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المراد تحقيقها من خلال هذه اللجان الإقليمية الدائمة، باعتبار أنه قد يكون من قبيل المبالغة القبول بفكرة أو حقيقة أن الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية وحدها هي التي سوغت للمجلس انتهاج هذا المنهج الموسع في تفسيره لما يمكن أن نسميه بـ «الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية». فقد كانت هناك، أيضاً، الاعتبارات السياسية ذات الصلة بتوازنات القوى على المستوى الدولي، وبخاصة في ما بين الدولتين العظميين في ذلك الوقت: الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي(٧٠). فمما لا شك فيه، أن هذه الاعتبارات بالأساس هي التي يمكن أن تفسر لنا مثلاً حرص الولايات المتحدة على المشاركة في عضوية الكثير من هذه اللجان الإقليمية التي يمتد إليها نشاطها فعلاً بصرف النظر عن حقائق الجغرافيا وروابط التاريخ والثقافة. والشيء نفسه يصدق أيضاً على حالة الاتحاد السوفياتي وحرصه على المشاركة في بعض هذه اللجان بهدف تحقيق نوع من الموازنة بين نفوذه في هذه المنطقة أو تلك وبين النفوذ الأمريكي فيها(٧١). أما عن مشاركة كل من بريطانيا وفرنسا وأسبانيا ـ كأعضاء منتسبين ـ في اللجنة الاقتصادية لافريقيا، على الرغم من أن كل واحدة من هذه الدول الثلاث تقع خارج القارة الافريقية، فليس له من تفسير سوى حرص هذه الدول على الإبقاء على صلاتها التاريخية السياسية والثقافية مع العديد من دول هذه القارة.

(٣) منظمة اليونسكو وفكرة «الإقليمية الثقافية»

بدايةً، يلاحظ أن الحديث عن الإقليمية في إطار منظمة اليونسكو إنما يثور

---

(٦٩) المصدر نفسه، ص ١٢٢.

(٧٠) المصدر نفسه، ص ١٩٥ ـ ١٩٦.

(٧١) المصدر نفسه، ص ١٩٥ ـ ١٩٦، و Walter Rice Sharp, *The United Nations Economic and Social Council*, Columbia University Studies in International Organization; no. 5 (New York: Columbia University Press, 1969), p. 18.

أساساً في ما يتعلق بتوزيع مقاعد المجلس التنفيذي لهذه المنظمة. وطبقاً للسلوك اللاحق للمجلس المذكور، فقد استقر العمل على تقسيم هذه المقاعد على خمس مجموعات هي[٧٢]: **المجموعة الأولى**، وتضم ما كان يعرف بدول أوروبا الشرقية. **المجموعة الثانية**، وتضم دول أوروبا الغربية. **المجموعة الثالثة**، وتضم دول أمريكا اللاتينية. **المجموعة الرابعة**، وتضم مجموعة الدول الآسيوية في ما عدا الدول العربية الواقعة في قارة آسيا. و**المجموعة الخامسة**، وتضم الدول العربية جميعها والدول الافريقية.

ويتضح من هذا التقسيم، أن المجلس التنفيذي لليونسكو لم يأخذ بفكرة الإقليمية بمعناها الجغرافي ـ الثقافي والحضاري، حيث إنه جمع في نطاق مجموعة واحدة ـ كالمجموعة الخامسة ـ بين دول ليست متجانسة ثقافياً وحضارياً. غير أن هذا الاستنتاج ينبغي ألا نأخذ به على إطلاقه، ذلك أن خبرة منظمة اليونسكو في هذا الخصوص إنما تكشف أيضاً عن ترجيح معياري التجاور الجغرافي والروابط الثقافية والحضارية، وذلك منذ السنوات الأولى لإنشاء هذه المنظمة. وقد حدث ذلك، مثلاً، حين بادر المؤتمر العام للمنظمة إلى إصدار قرار في عام ١٩٥٠ بتنظيم «ندوة إقليمية في الشرق الأوسط حول أدوات التعليم الأساسي وتعليم الكبار». غير أن إتمام عقد هذه الندوة قد حالت دونه الصعوبة التي نجمت عن محاولات إشراك خبراء إسرائيليين فيها، حيث اعترضت الدول العربية بشدة على ذلك، وأصرت على وجوب أن تؤخذ المعايير الثقافية في الاعتبار عند تنفيذ البرامج الإقليمية لليونسكو، وأنه لا ينبغي الاعتماد على الاعتبارات الجغرافية وحدها في هذا الخصوص[٧٣]. وإزاء هذه المعارضة، لم يجد المجلس التنفيذي لليونسكو بدأ من قصر أنشطته الإقليمية في المنطقة على مجموعة الدول العربية وحدها بوصفها تمثل مجموعة إقليمية ثقافية متميزة. أما إسرائيل التي تم استبعادها من نطاق هذه المجموعة، فقد جرى إرضاؤها بمنحها مزايا خاصة يحصل عليها بعض خبرائها في حقول الثقافة والتربية والعلوم.

واتساقاً مع هذا التوجه العام، وتتويجاً لوجهة النظر العربية التي تمسكت بفكرة «الإقليمية الثقافية»، أصدر المؤتمر العام لليونسكو عام ١٩٦٤ قراراً مهماً حدد بمقتضاه الأقاليم المختلفة التي تباشر المنظمة في نطاقها اختصاصاتها، كما

---

(٧٢) حسن نافعة، العرب واليونسكو، سلسلة عالم المعرفة؛ ١٣٥ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٩)، ص ٥٣ ـ ٥٤.

(٧٣) المصدر نفسه، ص ١٦٤ ـ ١٦٥.

حدد الدول التي يشملها كل إقليم من هذه الأقاليم[٧٤]. وقد تمثلت المعايير التي تم على أساسها إدراج الدول ضمن مجموعات إقليمية معينة في الآتي[٧٥]: قدرة كل دولة على المساهمة في معاونة اليونسكو على الاضطلاع بالمهام المنوطة بها، والموقع الجغرافي، والتقاليد التاريخية والثقافية والاجتماعية.

والحق، أنه وإن كانت هذه الخطوة قد مثلت انتصاراً سياسياً لوجهة النظر العربية التي استهدفت بالدرجة الأولى استبعاد إسرائيل من الأنشطة الإقليمية لليونسكو، إلا أن المعيار الأول من هذه المعايير الثلاثة السالفة الذكر يقودنا إلى الاعتقاد بأن منظمة اليونسكو قد مالت إلى الأخذ بمفهوم واسع لما اصطلح على تسميته بـ «الإقليمية الثقافية»، وإلا فبم نفسر مثلاً إدراج دولة كالولايات المتحدة على قائمة دول أوروبا الغربية، أو إدراج إسرائيل على هذه القائمة نفسها، وذلك على الرغم من عدم وجود أي تواصل جغرافي بين طرفي هاتين الحالتين؟

٢ ـ حول مدى ملاءمة التصورات السابقة لمفهوم الإقليمية للواقع الدولي في ظل أوضاع ما بعد انتهاء الحرب الباردة

خلص التحليل، في ما سبق، إلى إبراز حقيقة أساسية مفادها أنه لا يوجد ثمة تصور محدد متفق عليه لمفهوم الإقليمية كظاهرة دولية، وإن كان التصور الجغرافي والحضاري لهذا المفهوم هو الذي أولته عموم الاجتهادات الفقهية أولوية متقدمة. كما خلصنا، أيضاً، إلى التوكيد ـ مع غالبية الباحثين ـ على أن التطورات النوعية الهائلة وغير المسبوقة التي يشهدها النظام الدولي منذ سنوات قليلة خلت، تكاد تكون قد أفرغت هذا التصور الجغرافي ـ الثقافي والحضاري من دلالاته الحقيقية كركيزة أساسية ينهض عليها العمل الدولي الإقليمي. فمع تراجع وظائف الحدود السياسية، ومع تزايد حجم التفاعلات وكثافتها النسبية بين الدول، دونما اعتبار لهذه الحدود، وبصرف النظر عن روابط التجاور الجغرافي، أصبح من المشروع التساؤل اليوم عن مدى جواز استمرار تكييف الظاهرة الإقليمية باعتبارها ظاهرة جغرافية أو جغرافية ـ ثقافية وحضارية بالأساس. كما ثار سؤال آخر، في هذا الخصوص، مؤداه: إلى أي مدى يمكن القول بإمكان تعايش هذه المفاهيم المتعددة للإقليمية جنباً إلى جنب، بمعنى هل يتصور أن يوجد مثلاً عمل دولي

(٧٤) المصدر نفسه، ص ١٦٥.

(٧٥) المصدر نفسه، ص ١٦٦.

إقليمي ركيزته الأولى هي روابط التجاور الجغرافي والانتماء الثقافي والحضاري المشترك، ويوجد في الوقت ذاته عمل دولي إقليمي آخر يستغرقه ينطلق من فكرة التقاء المصالح السياسية والاقتصادية للمشاركين فيه، أياً كانت مواقعهم الجغرافية؟ وبعبارة أخرى أكثر تحديداً، فإلى أي مدى يصح لنا أن نتصور مثلاً إمكانية تعايش «المشروع الشرق أوسطي» الذي يروج له الآن في منطقتنا مع جامعة الدول العربية وغيرها من التنظيمات الإقليمية المحدودة، كمجلس التعاون الخليجي أو الاتحاد المغاربي؟

وتقديرنا أنه وإن كان لا يوجد بالضرورة ثمة تعارض أساسي بين المفهوم الجغرافي أو التقليدي للإقليمية وما يطرح الآن من مفاهيم سياسية واقتصادية مستحدثة لها، حيث لا مانع البتة من وجهة النظر المتعلقة بنظريات التكامل والاندماج الدوليين (Theories of International Integration) أن يحدث نوع من التزاوج أو التنسيق بين هذه المفاهيم جميعها، بحيث لا ينبغي بالضرورة اعتبار أن سيادة مفهوم معين منها يستلزم بالحتم نفي المفاهيم الأخرى، نقول على الرغم من ذلك، فإنه من المرغوب فيه أن نحرص على استخدام المفاهيم في سياقها المنطقي والتاريخي الصحيح[٧٦]. وبعبارة أخرى، فما نراه، في هذا الشأن، هو أن الإقليمية ينبغي أن يظل ينظر إليها باعتبارها ظاهرة دولية قوامها التقاء عنصري الجوار الجغرافي والانتماء الثقافي والحضاري المشترك. أما الأشكال الأخرى للعمل الدولي الجماعي الذي يتجاوز الإقليمية بهذا المفهوم المشار إليه، فيتعين أن توصف بأوصافها الفنية الدقيقة: كأن نطلق عليها مثلاً تنظيمات دولية فوق إقليمية (Super-regional)، أو مشروعات أو مؤسسات دولية عامة متعددة الأطراف (Multinational Enterprises or Corporations)، أو مرافق دولية عامة (Public International Services).

ثالثاً: المنظمات الدولية الإقليمية والدور المأمول للأمم المتحدة في النظام الدولي

قلنا، في ما سبق، بأن العالم قد وقف على أعتاب مرحلة جديدة من مراحل تطور النظام الدولي منذ بداية العقد الحالي، وتحديداً منذ الانهيار الرسمي لدولة

---

(٧٦) في إشارة إلى هذا المعنى، انظر: حسن نافعة، «الأمم المتحدة والنظام العالمي الجديد: بحث في آليات التكيف،» في: محمد السيد سليم، محرر، **النظام العالمي الجديد** (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٤)، ص ٣٢٣ ـ ٣٢٨.

الاتحاد السوفياتي في ٢١ كانون الأول/ديسمبر من عام ١٩٩١. كما انتهينا أيضاً إلى توكيد حقيقة أنه وإن كانت الملامح النهائية لهذا النظام لم تتبلور بعد، إلا أن الأمر الذي لا شك فيه هو أن التطورات غير المتوقعة التي حدثت في إطار النظام المذكور قد أثارت العديد من التساؤلات المهمة بشأن تأثيراتها المحتملة في مجمل العلاقات الدولية، وبصفة خاصة بالنسبة إلى احتمالات المستقبل في ما يتعلق بأنماط التفاعل بين مختلف القوى والتجمعات السياسية الدولية.

وفي تقديرنا، أن التطورات التي شهدها النظام الدولي منذ بدايات العقد الحالي قد أثرت بدرجة كبيرة في العديد من الجوانب ذات الصلة بالمنظمات الدولية عموماً، وتلك التي تتعلق بمنظمة الأمم المتحدة على وجه الخصوص. ويأتي في مقدمة هذه الجوانب أو تلك القضايا التي تأثرت بالتطورات المذكورة، ما يلي: قضية الأمن الجماعي أو ما اصطلح على تسميته بالتضامن الدولي في مواجهة العدوان، وزيادة فاعلية مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، واللجوء من خلاله إلى فرض العديد من إجراءات القسر ـ سواء العسكرية منها أو غير العسكرية ـ المنصوص عليها في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، والعودة من جديد إلى تطبيق فكرة التدخل الإنساني أو التدخل الدولي لأغراض إنسانية (Humanitarian Intervention)، وظهور فكرة الدبلوماسية الوقائية بما تعنيه من ضرورة العمل جدياً من أجل صنع السلام في العالم من خلال تفادي أسباب المنازعات الدولية قبل نشوبها، والتركيز على الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للعلاقات الدولية، وأخيراً ـ وربما ليس آخراً ـ قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان.

وحيث إننا قد تناولنا في الجزء الأول من هذه الدراسة علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الإقليمية، سواء من حيث الإطار القانوني الذي يحكمها، أو من حيث تطورها من خلال الممارسة التي امتدت نحو نصف قرن من الزمان، وحيث إن التحليل قد انتهى في هذا الخصوص إلى التوكيد على جدوى هذه العلاقة، وعلى الحاجة الشديدة إلى تعزيزها بالنظر إلى الدور الإيجابي الذي اضطلعت به في السابق هذه المنظمات الإقليمية في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين بمفهومهما الواسع، لذلك فقد يكون من المهم أن نتساءل الآن عن مدى ما يمكن لهذه المنظمات أن تقدمه من عون للأمم المتحدة، وفقاً للدور الجديد المرسوم لها، سواء بموجب خطة التطوير التي أعدها الأمين العام وعرضها على مجلس الأمن لاتخاذ ما قد يراه مناسباً بشأنها، أو من دونها.

وعليه، فإن مناط التحليل في هذا الجزء إنما يتمثل أساساً في محاولة الوقوف على آفاق التعاون الممكنة في ما بين الأمم المتحدة بظروفها الراهنة من جانب، وبين المنظمات الدولية الإقليمية عموماً من جانب آخر.

وقد بينا، حالاً، أن في مقدمة القضايا المطروحة الآن على جدول أعمال تطوير الأمم المتحدة، القضايا والأفكار الآتية: الأمن الجماعي أو التضامن الدولي في مواجهة العدوان، دور المجتمع الدولي في مجال فرض الجزاءات في مواجهة من يخرج على قواعد الشرعية الدولية أو ضده، إعمال فكرة التدخل الإنساني أو التدخل الدولي لأغراض إنسانية، دور «الدبلوماسية الوقائية» في مجال صنع السلام ومعالجة أسباب المنازعات قبل نشوبها أو الأولوية النسبية للأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للعلاقات الدولية، قضايا حقوق الإنسان...

ونعرض، في ما يلي، لإمكانات التعاون في ما بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية بالنسبة إلى كل واحدة من هذه القضايا أو الموضوعات.

١ ـ حدود التعاون في مجال الأمن الجماعي أو على مستوى التضامن الدولي في مواجهة العدوان

على الرغم من أن نظام الأمن الجماعي قد جاء النص عليه صريحاً في ميثاق الأمم المتحدة (الفصل السابع)، إلا أن الملاحظ هو أن الأحكام ذات الصلة بهذا النظام لم يقدر لها أن تجد طريقها إلى التطبيق الفعلي ـ وبمعنى معين ـ إلا مع نشوب أزمة/حرب الخليج الثانية (٢ آب/أغسطس ١٩٩٠ ـ ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩١). ومعنى ذلك، أن هذه الأزمة/الحرب هي التي شكلت إلى حد كبير وبحق ـ وللمرة الأولى منذ إنشاء الأمم المتحدة ـ الظرف الموضوعي المؤاتي لإعادة الروح في هذه الأحكام ووضعها موضع التطبيق[٧٧].

وواقع الأمر، أنه إذا كانت الغالبية العظمى من دول العالم قد رحبت بهذا التطور غير المسبوق على صعيد تطبيق نظام الأمن الجماعي في مواجهة العراق، بما يكفل احترام الشرعية الدولية وتمكين حكومة الكويت من استعادة أراضيها، إلا أن الأمل الذي راود الكثيرين بأن روحاً جديدة قد أخذت تسري في أوصال الأمم

(٧٧) في ما يتعلق ببعض الأدبيات ذات الصلة بنظريات الاندماج والتكامل الدوليين، انظر على سبيل المثـال: James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff (Jr.), *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 2nd ed. (New York: Harper and Row, ©1981), pp. 417-459.

المتحدة، وبأن العدل والقانون في سبيلهما إلى أن يسودا العالم، هذا الأمل سرعان ما تبدد بعد أن وضعت الحرب في الخليج أوزارها. وكنتيجة لذلك، راح بعضهم يعيد النظر في تقويمه الأمم المتحدة بعد أن أدرك أنه كان مفرطاً في التفاؤل بشأن مستقبل هذه المنظمة الدولية(٧٨).

وأياً كان الأمر، فإنه إذا أضفنا إلى هذه الحالة الخاصة بأزمة/حرب الخليج الثانية الحالة المتعلقة بالصراع في الاتحاد اليوغسلافي السابق، والتي عجزت فيها الأمم المتحدة ـ ومعها المجتمع الدولي كله ـ عن التدخل بالطريقة ذاتها التي تم فيها التدخل الدولي ضد العراق لإعادة الحقوق المعتدى عليها إلى أصحابها، فبإمكاننا القول بأن فرص التعاون بين هذه المنظمة من جانب، وبين المنظمات الدولية الإقليمية من جانب آخر، تكاد تتركز في جوانب ثلاثة رئيسية هي: جانب المساندة على مستوى القرارات، وجانب المساندة المالية، ثم جانب المشاركة بالدعم المادي أو التدخل بالإنابة.

أ ـ في ما يتعلق **بالمساندة على مستوى القرارات**، يلاحظ أن الأمم المتحدة، وإن كانت قد استندت في موقفها ضد العراق في أزمة حرب الخليج الثانية إلى أحكام الفصل السابع من ميثاقها الذي هو بمثابة القانون الدستوري الأعلى للمجتمع الدولي، وبالتالي له قوة إلزامية تسمو على ما عداه من مواثيق دولية، إلا أنها ـ أي الأمم المتحدة ـ ما كان لها أن تتحمس في هذا الموقف كثيراً لولا ذلك الإجماع الذي عبرت عنه اجتماعات مجلس التعاون لدول الخليج العربية بشأن إدانة الغزو وتأييد الجهود الدولية التي استهدفت صده وإرغامه على الانسحاب من الأراضي الكويتية(٧٩). كما وجدت الأمم المتحدة في هذا الخصوص أيضاً سنداً آخر لتحركها في ذلك الموقف الذي عبرت عنه غالبية الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية، وخصوصاً في مؤتمر قمة القاهرة في ٩ و١٠ آب/أغسطس ١٩٩٠، وهو الموقف الذي أدان، أيضاً، الغزو العراقي لدولة الكويت وعبر عن استعداد حكومات الدول المعنية لتقديم كل دعم ممكن لحكومة الكويت. ومؤدى ذلك ـ في عبارة أخرى ـ أنه مهما تحدث بعضهم عن حقيقة أن الأمم المتحدة ـ في إطار عملية الإحياء التي تعيشها منذ بداية التسعينيات ـ قد أضحت مجرد أداة

---

(٧٨) المصدر نفسه، ص ٤١٧ ـ ٤٥٩.

(٧٩) حول موقف الدول العربية الخليجية في ما يتعلق بواقعة الغزو العراقي لدولة الكويت، انظر بصفة عامة: هانئ رسلان، «التحرك الخليجي في مواجهة الأزمة،» **السياسة الدولية**، السنة ٢٧، العدد ١٠٣ (كانون الثاني/يناير ١٩٩١)، ص ٦٠ ـ ٦٨.

في أيدي الدول الكبرى، وخصوصاً الولايات المتحدة، إلا أن حصول العمل الذي تقوم به هذه المنظمة في مجال تطبيق نظام الأمن الجماعي، بالذات، على تأييد صريح أو ضمني من قبل التنظيم الدولي الإقليمي المعني، سيظل، ولا شك، له أثره الذي لا ينكر في إسباغ صفة الشرعية الدولية الكاملة على مثل هذا العمل.

وعليه، فإن أية علاقة مستقبلية يتصور قيامها أو التفكير فيها بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، وخصوصاً في ما يتعلق بتدابير الأمن الجماعي، ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار أن حالة الرضا العام من جانب أعضاء تنظيم إقليمي معين تعد شرطاً أساسياً لإمكانية نجاح العمل الدولي في إطار الأمم المتحدة. وبعبارة أخرى، فإن تطابق الشرعيتين: الدولية العالمية والدولية الإقليمية، هو وحده ــ وكما تكشف عن ذلك خبرة أزمة/حرب الخليج الثانية ــ الكفيل بإضفاء أكبر قدر من الفعالية لنظام الأمن الجماعي الدولي.

ب ـ وينطبق هذا الاستنتاج ذاته على الجانب الخاص **بالمساندة المالية**. فإذا أخذنا نموذج حرب الخليج الثانية، أيضاً، كمثال في هذا الخصوص، فيمكننا القول بأن المشاركة المالية الدولية ــ الحالية والمتوقعة ــ في تحمل أعباء العمليات العسكرية ضد العراق تعتبر من بين العوامل التي كانت وراء التحمس من جانب ما سمي بقوات التحالف الدولي للقيام بهذه العمليات.

والواقع، أن دلالة المشاركة المالية كمجال للتعاون بين الأمم المتحدة وبعض المنظمات الدولية الإقليمية ــ على الأقل ــ إنما تبدو بوضوح ظاهر إذا ما عرفنا أن المنظمة الدولية ــ أي الأمم المتحدة ــ قد أخذت تعاني في السنوات الأخيرة العديد من الأزمات المالية، وذلك كنتيجة لتزايد الطلب على أنشطتها عموماً، وخصوصاً تلك المتعلقة بمسائل حفظ السلم والأمن الدوليين. كما تبدو مثل هذه الدلالة واضحة أيضاً في حقيقة أن العديد من الدول الكبرى المؤثرة في عملية صنع القرار داخل الأمم المتحدة ــ وداخل مجلس الأمن على وجه الخصوص ــ لم تعد مستعدة للإسهام بنصيب أكبر في تكاليف إنشاء قوات دولية، سواء لأغراض قمع العدوان أو بهدف المحافظة على السلم والأمن الدوليين على وجه العموم. فالمشاهد، أن هذه الدول الكبرى المشار إليها قد أخذت في السنوات الأخيرة تعول كثيراً على ما يمكن أن نسميه بـ «التمويل بالإنابة». وإذا كان ذلك هو واقع الأمر، فقد يكون من الأولى أن يتم التنسيق ــ مستقبلاً ــ بين المنظمات الدولية في ما يتصل بنظام الأمن الجماعي تحقيقاً لمبدأ «التضامن الدولي في مواجهة العدوان».

وحقيقة الأمر، أنه إذا كان يمكن لبعضهم أن يدفع بعدم مصداقية المشاركة

المالية كمجال للتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، وبالذات في مجال الأمن المشترك، باعتبار أن العديد من هذه المنظمات الإقليمية يعاني أصلاً صعوبات مالية، كما هو الحال مثلاً بالنسبة إلى جامعة الدول العربية، إلا أن هذا الدافع لا ينبغي تعميمه على هذه المنظمات كافة، ذلك أن هناك من بين الدول الأعضاء عدداً منها يستطيع أن يوفر الدعم المالي المطلوب بصور شتى(٨٠).

ج ـ الدعم المادي أو التدخل بالإنابة: تكشف خبرة العمل الإقليمي الأوروبي المحدود في ما يتعلق بالصراع الدائر في يوغسلافيا السابقة عن حقيقة أن المنظمات الإقليمية يمكنها أن تكمل ـ ولو في حدود معينة ـ دور الأمم المتحدة على صعيد الأمن الجماعي بمفهومه الواسع. فكما هو معلوم، فقد حلت قوات لحلف شمال الأطلسي محل القوات الدولية التي تعمل في إطار الأمم المتحدة في محاولة فرض نوع من السلام على أطراف الصراع في يوغسلافيا السابقة، بحيث يمكن القول بأن القوات الدولية العاملة في إطار هذه المنظمة ـ الأمم المتحدة ـ قد اقتصر دورها فقط على عمليات المراقبة ونقل الإمدادات الإنسانية وتأمين وصولها إلى المناطق المحاصرة، وأن قوات حلف الأطلسي هي التي نيطت بها مهمة توجيه الضربات العسكرية «المحدودة» ضد الأطراف المشار إليها.

والواقع، أنه بصرف النظر عن أي تقويم سياسي للجهد الإقليمي الأوروبي، سواء في إطار حلف الأطلسي أو في إطار الاتحاد الأوروبي الأشمل، أو حتى في إطار آلية مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي، فإنه من المقبول القول بأن مثل هذه الخبرة لها دلالتها، ولا شك، في الكشف عن الإمكانيات الواسعة للتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، السياسية منها والعسكرية، على حد سواء، آخذين بعين الاعتبار ظروف كل منظمة منها على حدة ومدى الإمكانات المادية المتاحة لديها. فمثلاً، فما كان متاحاً للتنظيم الإقليمي الأوروبي في إطار حلف الأطلسي، لم يكن كذلك، ليس لمجلس التعاون الخليجي فحسب، وإنما أيضاً لجامعة الدول العربية في ما يتعلق بأزمة الخليج الثانية. ومؤدى ذلك أن القول بأن مجال الدعم المادي يمكن أن يوفر أحد آفاق التعاون المستقبلي بين منظمة الأمم المتحدة وأي من المنظمات الدولية الإقليمية لا ينبغي التسليم به على إطلاقه،

(٨٠) هذا الاستنتاج ينطبق إلى حد كبير على حالة الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، وبالذات العربية السعودية، الكويت، الإمارات العربية المتحدة. حول قدرات هذه الدول، انظر بعض التفاصيل في: عبد الخالق عبد الله، «النظام الإقليمي الخليجي،» **السياسة الدولية**، السنة ٢٩، العدد ١١٤ (تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣)، ص ٣٨ ـ ٥٠.

وإنما يلزم النظر إليه من واقع حالة كل منظمة من هذه المنظمات على حدة، كذلك في ضوء الأحكام ذات الصلة التي أوردها ميثاق الأمم المتحدة في الفصل الثامن منه، والتي أشرنا إليها سلفاً. ومع ذلك، يبقى القول أيضاً بأن حدود التعاون المشار إليه تظل مرهونة ـ من حيث اتساعها أو ضيقها ـ بقدرة كل منظمة دولية إقليمية على تطوير آلياتها الذاتية ومعالجة بعض أوجه القصور التي تكتنف إطارها القانوني الحاكم.

٢ ـ فرص التعاون المتاحة في مجال التسوية السلمية للمنازعات

لا شك لدينا في أن هذا المجال الثاني ينبغي أن ينظر إليه بوصفه أحد المجالات الرئيسية التي يتوقع أن يكون العمل الإقليمي فيها ذا فائدة حقيقية في معاونة الأمم المتحدة على الاضطلاع بمهامها في حفظ السلم والأمن الدوليين. لذلك، فقد كان الأمين العام للأمم المتحدة محقاً إلى حد بعيد حين ضمن «خطته للسلام» ـ والتي وضع فيها، وكما سلفت الإشارة، تصوراته المختلفة للنهوض بالمنظمة الدولية والارتقاء بمستوى أدائها في المجالات المختلفة للعمل الدولي الجماعي ـ إشارات صريحة بشأن إمكانات التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين من خلال العمل على تسوية المنازعات التي تثور بين الدول بطريقة سلمية. وطبقاً لتصور الأمين العام، فإن: «من شأن المنظمات الإقليمية التي تشارك في الجهود التكميلية مع الأمم المتحدة في مهام مشتركة أن تشجع الدول خارج المنطقة ـ أي خارج المنطقة التي تغطيها المنظمة الإقليمية بأنشطتها ـ على اتخاذ إجراءات داعمة. وإذا آثر مجلس الأمن أن يأذن على وجه التحديد لترتيب إقليمي أو منظمة إقليمية بالاضطلاع بالدور الرائد في معالجة أزمة داخل المنطقة التابعة لأي منهما، فإن ذلك قد يفيد في وضع ثقل الأمم المتحدة في جانب الشرعية الإقليمية»[٨١].

والراجح، أنه إذا كانت خبرة الخمسين عاماً الماضية ـ أي منذ إنشاء الأمم المتحدة حتى وقتنا الراهن ـ توفر سنداً قوياً يمكن الارتكان إليه للوصول إلى نتيجة أساسية مؤداها أن مجال التسوية السلمية للمنازعات يوفر، ولا شك، إحدى فرص التعاون والتكامل في ما بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، فإن الأوضاع القائمة الآن على مستوى النظام الدولي إنما تزيد هذا الاستنتاج توكيداً.

---

(٨١) انظر البنود من (٦٠ ـ ٦٥) من مبادرة الأمين العام للأمم المتحدة والتي حملت مسمى «خطة للسلام».

وتفسير ذلك أن الدول الكبرى المهيمنة في نطاق الأمم المتحدة ـ بما في ذلك الولايات المتحدة ذاتها ـ تعاني الآن العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي باتت تفرز، ولا شك، آثارها السلبية بالنسبة إلى قدرة كل واحدة من هذه الدول ـ وبدرجات مختلفة ـ على التحرك بحرية كاملة على مستوى السياسة الخارجية. وحسبنا أن ندلل على ذلك بموقف الولايات المتحدة إزاء ما سمي بـ «الحملة الدولية لإعادة الأمل في الصومال»، إذ على الرغم من التحمس الأمريكي الزائد لهذه الحملة، فإن الإدارة الأمريكية سرعان ما تراجعت تماماً تقريباً على أثر مقتل عدد من الجنود الأمريكيين في الصومال. ولا يخالجنا أدنى شك في أن حكومة الولايات المتحدة ما كانت لتتردد أبداً ـ في هذه الحالة الصومالية ـ في قبول أية معاونة صادقة وحقيقية، بل وفي قبول دور بديل لدور الأمم المتحدة تقوم به المنظمات الإقليمية ذات الصلة، ونعني بها أساساً منظمة الوحدة الافريقية وجامعة الدول العربية. وإذا أضفنا إلى ذلك حقيقة أن هناك عدداً غير محدود من المنازعات التي نشبت في مناطق إقليمية كثيرة خلال الفترة السابقة على انتهاء الحرب الباردة إنما تعزى بعض أسبابها، ولو في جانب منها، إلى تناقضات هذه الحرب في ما بين القوتين العظميين، فإنه يكون بإمكاننا القول بأن انتهاء الحرب المشار إليها سيرتب، ولا شك ـ ومن بين نتائج أخرى عديدة ـ نوعاً من العزوف من جانب الدول الكبرى، سواء في نطاق الأمم المتحدة أو خارجها عن التدخل في مثل هذه المنازعات الإقليمية، ومن ثم يفتح المجال لدور أكبر للمنظمات الدولية ذات الصلة في عملية إدارة هذه المنازعات ومحاولة التوصل إلى تسويات سلمية مناسبة لها، سواء من خلالها أو بواسطتها.

٣ ـ فرص التعاون المتاحة في ما يتعلق بعمليات حفظ السلام

بداية، تجدر الإشارة إلى أن التدابير المتعلقة بإنشاء قوات دولية لحفظ السلام وإرسالها إلى بعض مناطق النزاعات ـ وهي ما تعرف بعمليات حفظ السلام (Peace Keeping Operations) ـ يصعب تكييفها على أنها تدابير قسرية أو إجراءات قمع (Coercive or Enforcement Measures) بالمعنى الفني الدقيق، كما يصعب في الوقت نفسه القول بأنها تندرج ضمن الفئة الخاصة بالتدابير السلمية أو غير القسرية. فعمليات حفظ السلام، إذاً، تكاد تتوسط من حيث طبيعتها كلاً من إجراءات القمع وتدابير الحل السلمي للمنازعات الدولية. وتتكون هذه العمليات من وحدات (قوات) معينة تتبع إحدى المنظمات الدولية، ويتم تشكيلها وفقاً لأحكام خاصة من بين القوات المسلحة لبعض الدول الأعضاء، ويناط بها القيام بمهام محددة، كالعمل على تثبيت وقف إطلاق النار أو مراقبة الوضع في منطقة

النزاع أو الفصل بين القوات المتحاربة.

وطبقاً لما تكشف عنه الخبرة التاريخية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، يمكن القول بأن المجال الخاص بعمليات حفظ السلام قد شكل، وبحق، أحد المجالات الرئيسية التي تكاملت فيها جهود الأمم المتحدة مع جهود العديد من المنظمات الدولية الإقليمية، وذلك في ما يتصل بتحقيق هدف المحافظة على السلم والأمن الدوليين والإقليميين[٨٢]. ففي الوقت الذي اضطلعت فيه الأمم المتحدة بجهد لا ينكر في هذا الخصوص تمثل في قيامها بالعديد من عمليات حفظ السلام، وفي مختلف مناطق العالم[٨٣]، قدر للمنظمات الدولية الإقليمية أن تضطلع هي أيضاً بدور فعال في هذا الشأن، وأسهمت من خلاله في تدعيم السلم والأمن في المنطقة الجغرافية الخاصة بكل منها. ولعل الحالات الثلاث التي تجسدها كل من منظمة الدول الأمريكية وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية لا تعدو إلا أن تكون مجرد أمثلة فحسب نشير إليها هنا[٨٤].

ولا شك في أن انتهاء الحرب الباردة وما تزامن مع ذلك من زيادة تكاد تكون مطردة في أعداد المنازعات الإقليمية في مختلف مناطق العالم، قد أدى إلى حدوث تغير جوهري ـ كمي وكيفي ـ في ما يتعلق بعمليات حفظ السلام. فعلى المستوى الكمي، امتدت عمليات حفظ السلام التي قامت بها منظمة الأمم المتحدة منذ انتهاء الحرب الباردة لتشمل العديد من قارات العالم بما في ذلك القارة الأوروبية. ففي أفريقيا مثلاً، شملت هذه العمليات حوالى ٩٠ بالمئة من دول القارة تقريباً، كما أرسلت قوات تابعة للأمم المتحدة إلى كمبوديا وإلى جمهورية البوسنة والهرسك. وعلى مستوى دول أمريكا الوسطى، كانت هناك مثلاً بعثة المراقبة الدولية التي أرسلت إلى السلفادور منذ منتصف عام ١٩٩١[٨٥].

---

(٨٢) انظر بصفة عامة في هذا الشأن، شوقي، **الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي**، ص ٣٠٣ ـ ٣١٢.

(٨٣) حول دور الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام سواء قبل انتهاء الحرب الباردة أو بعد ذلك، انظر: Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*, pp. 99-114.

(٨٤) شوقي، المصدر نفسه، ص ٣٠٩ ـ ٣١٢.

(٨٥) انظر: بطرس بطرس غالي، «تقرير عن أعمال المنظمة من الدورة السابعة والأربعين إلى الدورة الثامنة والأربعين للجمعية العامة،» (نيويورك: مطبوعات الأمم المتحدة، أيلول/سبتمبر ١٩٩٣)، ص ١٠٥ ـ ١١١، وعبد الله الأشعل، «عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة،» ضمن الملف الذي أشرف عليه أحمد الرشيدي بعنوان «الأمم المتحدة بين عالمين» في: **السياسة الدولية**، السنة ٣٠، العدد ١١٧ (تموز/يوليو ١٩٩٤)، ص ١٥٤.

أما على المستوى الكيفي ـ وهذا هو المهم في رأينا ـ فقد تطورت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام لتكتسب خصائص جديدة وتضطلع بمهام لم تكن مألوفة من قبل. فإضافةً إلى الوظائف التقليدية التي عهد إلى القوات المشاركة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بمهمة القيام بها، كتثبيت وقف إطلاق النار، أو الفصل بين القوات المتحاربة، أو مراقبة الأوضاع في مناطق النزاع، كلفت هذه القوات في السنوات الأخيرة بمهام أخرى عديدة عكست، وبحق، التوجهات الجديدة للأمم المتحدة خلال مرحلة ما بعد انتهاء الحرب الباردة. وكما هو ملاحظ، فقد شملت هذه المهام على سبيل المثال[٨٦]: حماية السكان المدنيين، وتأمين وصول الإمدادات الغذائية والطبية إليهم (حالة القوات التي أرسلت إلى رواندا ابتداء من منتصف عام ١٩٩٤، وكذلك الحالة الخاصة بقوة الحماية الدولية في البوسنة والتي أرسلت إلى هناك منذ بداية النزاعات العرقية في يوغسلافيا السابقة)، والإشراف على سير العمليات الانتخابية والتحقق من مدى نزاهتها (كما حدث بالنسبة إلى حالة قوات الأمم المتحدة التي أرسلت إلى موزامبيق في أواخر عام ١٩٩٢، حيث كان من بين مهامها هناك الإشراف على العمليات الانتخابية، وكذلك حالة بعثة الأمم المتحدة في الصحراء الغربية، والتي أنشئت عام ١٩٩١ وعهد إليها بمهمة الإشراف على عملية الاستفتاء التي يزمع إجراؤها بهدف حسم الصراع بين جبهة البوليساريو والحكومة المغربية)، وإدارة البلاد لفترة انتقالية إلى حين يتم تنظيم الانتخابات وتولي الحكم بمقتضى ذلك (حالة السلطة الانتقالية التابعة للأمم المتحدة والخاصة بكمبوديا، والتي تم إنشاؤها في آذار/مارس من عام ١٩٩٢)، والتحقق من تنفيذ مجمل الاتفاقات المبرمة بين أطراف بعض المنازعات (كما حدث بالنسبة إلى بعثة الأمم المتحدة التي أرسلت إلى السلفادور، والتي تقوم منذ تموز/يوليو ١٩٩١ بمهمة التحقق من مدى التزام كل من الحكومة وجبهة التحرير الوطنية هناك بتنفيذ الاتفاقات المبرمة بينهما).

وقد أدى هذا التطور في وظائف «الجيل الجديد» لعمليات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام إلى تزايد الأعباء المالية لهذه المنظمة، الأمر الذي جعلها مدينة لبعض أعضائها، وخصوصاً الدول النامية التي تشارك في هذه العمليات، سواء بالجنود أو المعدات. وطبقاً لتقديرات الأمين العام نفسه، فقد بلغت هذه المديونية في مطلع عام ١٩٩٤ أكثر من ٣٥٠ مليون دولار، وهو ما حدا العديد من الدول المشاركة فيها إلى الإعلان صراحة عن أنها لن تستطيع الاستمرار طويلاً في مشاركتها

---

(٨٦) الأشعل، المصدر نفسه، ص ١٥٤ ـ ١٥٥.

في عمليات حفظ السلام ما لم تحصل على مستحقاتها من الأمم المتحدة[٨٧].

وتقديرنا، أنه إذا أخذنا بعين الاعتبار الخبرة الإيجابية للمنظمات الدولية الإقليمية في مجال عمليات حفظ السلام، فضلاً عن الأعباء المتزايدة التي تتحملها الأمم المتحدة كنتيجة للتوسع المطرد في هذه العمليات، فإنه يمكننا أن نخلص إلى القول في هذا الخصوص بأن المجال المذكور قد أضحى يمثل اليوم أحد مجالات التعاون الرئيسية في ما بين الأمم المتحدة وهذه المنظمات الدولية الإقليمية.

وتنبع هذه الحقيقة، بحسب رأي الأمين العام في خطته المشار إليها، وبحق، من كون أن هذه الترتيبات أو تلك الوكالات الإقليمية تتوافر لديها، في حالات كثيرة، إمكانات ينبغي استغلالها في الوفاء بالمهام الجديدة للأمم المتحدة، وخصوصاً في مجالات الدبلوماسية الوقائية وحفظ السلام وصنعه[٨٨]. ولما كان ميثاق الأمم المتحدة لم يحدد الطريقة التي يتسنى من خلالها للمنظمات الإقليمية أن تباشر دورها في معاونة هذه المنظمة الدولية العالمية ـ أي الأمم المتحدة ـ في مجال حفظ السلام، وكذا نطاق هذا الدور، لذا فإن هذا الأمر ينبغي النظر إليه ـ بحسب قناعتنا ـ بقدر كاف من المرونة، الأمر الذي يفسح الطريق لتنوع التطبيقات من حالة إلى أخرى، آخذين بعين الاعتبار في جميع الأحوال حقيقة أن العمل الإقليمي، أياً كانت الطريقة التي يتم بها، وأياً كان مداه، إنما هو من قبيل اللامركزية (Decentralization) على مستوى العمل الدولي العالمي. ولعلنا نستطيع، في هذا السياق، أن نفهم بعض حالات التعاون التي تمت بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي خارج نطاق القارة الأوروبية، على نحو ما حدث مثلاً في جنوب افريقيا قبل تولي الأغلبية السوداء الحكم فيها[٨٩].

غير أن الإفاضة في التحليل عن الإمكانات التي يمكن للمنظمات الدولية الإقليمية أن توفرها في مجال المشاركة في عمليات حفظ السلام، ومن ثم إضفاء قدر من الديمقراطية في ما يتعلق بهذا النوع من النشاط الدولي، ينبغي في واقع الأمر ألا يجعلنا نفرط في المبالغة في تقدير حدود هذه الإمكانات. فالصحيح، أن

---

(٨٧) بطرس بطرس غالي، «الأمم المتحدة بين متناقضات المرحلة الانتقالية والمسئولية المشتركة،» ضمن الملف الذي أشرف عليه أحمد الرشيدي بعنوان «الأمم المتحدة بين عالمين» في: **السياسة الدولية**، السنة ٣٠، العدد ١١٧ (تموز/يوليو ١٩٩٤)، ص ٨٩.

(٨٨) انظر: غالي، «تقرير عن أعمال المنظمة من الدورة السابعة والأربعين إلى الدورة الثامنة والأربعين للجمعية العامة،» ص ٩٩ ـ ١٠٠. وانظر أيضاً البند (٦٥) من خطة الأمين العام للسلام.

(٨٩) انظر مثلاً: *United Nations, Press Release* (8 March 1993), p. 4.

ثمة قيوداً عديدة ترد على قدرة المنظمات المذكورة في ما يتصل بإمكانات المشاركة المحتملة هذه. وأول هذه القيود هو القيد المتمثل في كون أن عدداً غير قليل من هذه المنظمات يكاد يفتقر في الوقت الحاضر إلى الكثير من العناصر المؤهلة للقيام بدور إيجابي في مجال حفظ السلام؛ كالموارد المالية، والخبرة التنظيمية، والمقدرة على إلزام الدول الأعضاء بالمساهمة في التكاليف المالية التي تستلزمها الأنشطة الخاصة بحل الصراعات سلمياً. كما أن من بين هذه القيود، أيضاً، حقيقة أن بعض المنظمات الدولية الإقليمية لا تستطيع ـ طبقاً لأحكام مواثيقها المنشئة ـ أن يكون لها تأثير سياسي فعال في مواجهة أعضائها، وخصوصاً في حالة ما إذا كانت إحدى الدول الإقليمية الكبرى في نطاق هذه المنظمة أو تلك طرفاً مباشراً في النزاع الذي يراد احتواؤه سلمياً.

وبصفة عامة، يمكننا أن ننتهي في هذا الخصوص إلى القول بأن على المنظمات الإقليمية أن تركز أساساً على بعض مجالات حفظ السلام التي تستطيع من خلالها ـ وبحكم اعتبارات القرب الجغرافي والقدرة على فهم الخصوصيات الإقليمية ـ أن تحقق ميزة أو مزايا نسبية تفوق تلك التي يمكن للأمم المتحدة أن تحققها، ونعني بها بالدرجة الأولى: محاولات التنبؤ بالنزاعات قبل وقوعها (الإنذار المبكر)، جمع المعلومات عن حالات التوتر التي يمكن أن تؤدي إلى نشوب منازعات، ثم الدبلوماسية الوقائية، بمعنى العمل على التصدي لأسباب هذه المنازعات ومعالجتها بما يحول دون نشوبها أو تصعيدها، وذلك على النحو الذي سنعرض له حالاً.

٤ ـ فكرة الدبلوماسية الوقائية والعلاقة الجديدة المتصورة بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية

طبقاً لما جاء في الفقرة (٢٠) من «خطته للسلام»، عرف الأمين العام للأمم المتحدة «الدبلوماسية الوقائية» (Preventive Diplomacy) بأنها «العمل الرامي إلى منع نشوء منازعات بين الأطراف، ومنع تصاعد المنازعات القائمة وتحولها إلى صراعات، ووقف انتشار هذه الصراعات عند وقوعها»[(٩٠)]. والحق، أن فكرة «الدبلوماسية الوقائية» هذه، وإن كانت قد وجدت صدى واسعاً لها بعد صدور

(٩٠) انظر: Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond,* pp. 61-67.

«خطة السلام» المشار إليها، إلا أنها لا تمثل بأي حال من الأحوال فكرة جديدة تماماً، بل لعلنا لا نبالغ إذا قلنا في هذا المقام بأنها كانت من بين الأفكار الأساسية التي طرحت على بساط البحث منذ البدايات الأولى لعصر التنظيم الدولي. وقد تجسدت هذه الفكرة بوضوح كبير في ذلك الخلاف الذي نشب بين الباحثين حول ماهية الأهداف التي يسعى التنظيم الدولي بمنظماته المختلفة إلى تحقيقها(٩١). فعلى حين ذهب جانب منهم إلى التوكيد على أولوية الأهداف السياسية التي ترتبط أساساً بمسائل الأمن والدفاع والتسوية السلمية للمنازعات، ذهب جانب آخر من هؤلاء الباحثين إلى إيلاء أهمية خاصة للأهداف التي تتصل بقضايا التنمية الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية، والتي تتحقق من خلال تدعيم التكامل الوظيفي (Functional Integration) بين جماعة الدول(٩٢). وقد استند هذا الفريق الثاني ـ في تمسكه بمقولة أن اعتبارات التنمية ومتطلباتها هي التي يتعين أن تستغرق جل اهتمامات التنظيم الدولي والمنظمات الدولية ـ إلى حجة أساسية مؤداها أن الخلافات والمنازعات التي تثور، سواء في ما بين بعض الدول أو حتى داخل بعضها، إنما يمكن إرجاعها ـ في الأصل ـ إلى الاخفاق في التعامل الإيجابي مع المشكلات الاقتصادية والاجتماعية(٩٣).

والواقع، أنه يكاد يكون من الصعب التحديد بصورة قاطعة بين ماهية الأهداف السياسية «دافع الأمن»، والأهداف غير السياسية «دافع الرفاهية»، سواء بالنسبة إلى التنظيم الدولي في عمومه أو بالنسبة إلى أية منظمة دولية على وجه الخصوص. فمثلاً، من الثابت أن نشاط المنظمة الدولية في المجالات غير السياسية هو في حد ذاته عمل سياسي أو على الأقل هو عمل يرمي ـ ولو في جانب منه ـ إلى تحقيق هدف سياسي ولو على المدى البعيد. ولعل هذه العلاقة الارتباطية تبدو واضحة بشكل جلي إذا أخذنا بعين الاعتبار حقيقة أن التنظيم الدولي عموماً إنما هو نتيجة مباشرة لمشكلة الحرب، هذا ناهيك عن أن الحروب والمنازعات السياسية بين الدول إنما تجد بعض دوافعها ـ على الأقل ـ في العديد من المعطيات

---

(٩١) محمد طلعت الغنيمي، **الغنيمي في التنظيم الدولي**، الكتب القانونية (الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٤)، ص ٤٧ ـ ٦٨، و Stephen S. Goodspeed, *The Nature and Function of International Organization*, 2nd ed. (London: Oxford University Press, 1967), p. 4.

(٩٢) الغنيمي، المصدر نفسه، ص ٦١، و Robert W. MacDonald, *The League of Arab States: A Study in the Dynamics of Regional Organization*, Paperback, Princeton; 97 (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1965), p. 5.

(٩٣) MacDonald, Ibid.

الاقتصادية والاجتماعية[٩٤].

وعليه، فإن قدرة المنظمة الدولية ـ أية منظمة دولية بالمعنى المتعارف عليه في نطاق قانون التنظيم الدولي[٩٥] ـ على إنجاز أهدافها السياسية، وخصوصاً تلك التي تتصل منها بطبيعة الأداء الوظيفي لهذه المنظمة في مجال فض المنازعات وحفظ السلم والأمن في منطقتها، إنما تعتبر متغيراً مهماً يمكنها ـ أي المنظمة المذكورة ـ من إنجاز الأهداف الأخرى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبعبارة أخرى، فكلما قدر للمنظمة الدولية أن تكون أكثر فاعلية في مجال تحقيق أهدافها السياسية، توفرت لديها ـ ولا شك ـ عوامل النجاح التي تمكنها من تحقيق الأهداف الأخرى. والعكس بالعكس، فالقدرة على تحقيق تعاون أوثق في الجوانب والمجالات الاقتصادية والاجتماعية لا بد من أن ترتب ـ وفقاً للمجرى العادي للأمور ـ علاقات سياسية ذات قوة مناسبة.

لكل ذلك، فقد كان منطقياً أن يحرص الأمين العام للأمم المتحدة على تضمين «خطته للسلام» إشارة خاصة عن «الدبلوماسية الوقائية» كآلية لتفادي نشوب المنازعات أو للحيلولة دون تصاعدها إذا لم تفلح الجهود الدولية الجماعية في منع نشوبها أصلاً. وقد اعتبر الأمين العام أن اللجوء إلى هذا النوع من العمل الدولي يمثل ـ وبحق ـ «أكثر جهود الدبلوماسية استصواباً وفعالية في تخفيف التوتر قبل أن يؤدي إلى نشوب الصراع...»[٩٦]. كما جاء بيان مجلس الأمن في أعقاب اجتماع القمة الذي عقده رؤساء الدول الخمسة عشر الأعضاء في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ معبراً عن هذا المعنى ذاته، حيث أشير فيه صراحة إلى أن غياب الحروب والنزاعات العسكرية بين الدول لا يعني بالضرورة استتباب الأمن والسلام العالميين. لقد أصبحت المصادر غير العسكرية لعدم الاستقرار ـ هكذا يقول البيان المذكور ـ تشكل تهديداً فعلياً للسلام والأمن الدوليين. وتتمثل تلك المصادر في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والبيئية[٩٧]. وطبقاً لتصور الأمين

---

(٩٤) في إشارة واضحة إلى هذا المعنى، انظر وعلى سبيل المثال: Inis L. Claude (Jr.), *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 3rd ed. reviewed (New York: Random House, 1964), pp. 197 and seq.

(٩٥) ونعني بالمنظمة الدولية في هذا الخصوص المنظمة الدولية الحكومية ذات الاختصاص العام.

(٩٦) انظر المشروع الخاص بإعلان تحسين التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، والذي أعدته «اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دورها». A/AC. 182/L. 72/Rev. 1 (10 February 1993).

(٩٧) انظر البندين (٢٣) و(٢٤) من خطة الأمين العام للأمم المتحدة والخاصة بالسلام.

العام، فإن أعمال آلية الدبلوماسية الوقائية يمكن أن يتم من خلال واحد أو أكثر من الطرق الآتية: الأمين العام للأمم المتحدة شخصياً، أحد أو بعض كبار موظفي الأمانة أو من يقع عليهم اختيار الأمين العام من الشخصيات الدولية ذات المكانة المعتبرة، الوكالات والبرامج المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة أو المنبثقة عنها، مجلس الأمن، الجمعية العامة، المنظمات الدولية الإقليمية من خلال التعاون مع الأمم المتحدة[٩٨].

وواضح، إذاً، أن المنظمات الدولية الإقليمية تمثل إحدى الآليات التي يمكن من خلالها إعمال فكرة «الدبلوماسية الوقائية». والواقع، أنه إذا عرفنا أن اللجوء إلى هذا النوع من العمل الدبلوماسي يستلزم، ولا شك، اتخاذ تدابير لخلق الثقة في ما بين الأطراف المعنية، كما يحتاج إلى نوع من الإنذار المبكر الذي يقوم على جمع المعلومات وتقصي الحقائق، سواء بصورة رسمية أو غير رسمية، لذا فإن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية ستكون له بالفعل نتائج إيجابية في ما يتعلق بتعزيز السلم والأمن الدوليين والإقليميين على حد سواء، هذا ناهيك عن حقيقة أن العمل الإقليمي في هذا الشأن سوف لا يسهم فقط في التخفيف عن كاهل الأمم المتحدة في كل ما يتعلق بمهام حفظ السلام، وإنما يمكن أن يسهم أيضاً في تعميق الإحساس بوجود نوع من «المشاركة» (Partnership) على المستوى العالمي، إلى جانب إضفاء الطابع الديمقراطي على العلاقات الدولية.

أ ـ إن المنظمات الإقليمية هي التي يفترض فيها، بادئ ذي بدء، أن تكون على دراية أكبر بظروف الواقع الإقليمي ومعطياته المختلفة. وحيث إن التدابير الوقائية تقوم أساساً على معرفة آنية ودقيقة بالحقائق ذات الصلة بمسألة أو بموقف دولي معين، وحيث إن الأمم المتحدة قد يكون لديها ما يشغلها من الأمور الدولية ذات الصفة العالمية الغالبة، لذلك فإن ثمة فرصة في هذا الخصوص لتحقيق نوع من التكامل بين العمل الدولي الإقليمي ممثلاً في المنظمة الإقليمية المعنية والعمل الدولي العالمي ممثلاً في منظمة الأمم المتحدة. ومن ثم، فقد أضحى ضرورياً أن تبادر المنظمات الدولية الإقليمية التي لم تسع بعد إلى الحصول على مركز المراقب (Observer Status) في الأمم المتحدة إلى أن تفعل ذلك، وأن ترتبط ـ كما خلص الأمين العام في خطته المنوه عنها وبحق ـ بآليات الأمن التابعة لهذه المنظمات الدولية، وذلك من خلال ترتيبات مناسبة تأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة بكل

---

(٩٨) البند (٢٣) من الخطة السابقة المشار إليها.

منظمة إقليمية على حدة[٩٩]. ومن المرغوب فيه، في هذا الشأن أيضاً، ألا يكون تمتع المنظمات الدولية الإقليمية بوضع أو «مركز المراقب» مقصوراً على الجمعية العامة للأمم المتحدة فحسب، وإنما ينبغي توسيع نطاقه ليشمل أيضاً مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ب ـ ثم انه إذا جاز لنا أن نقول بأن التهديدات الحقيقية للسلم والأمن الدوليين بمفهومهما العالمي الشامل (Global) إنما يتوقع لها ـ وخصوصاً في ظل أوضاع ما بعد الحرب الباردة ـ أن تنبع من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والعرقية في العديد من الدول، وليس من المنافسات السياسية والاستراتيجية، فإننا نضيف تبعاً لذلك أنه قد بات من الضروري بالنسبة إلى منظمة الأمم المتحدة أن تفيد من الآليات المختلفة التي تتوافر لبعض المنظمات الدولية الإقليمية في مجال العمل الجماعي الذي يركز على التصدي لهذا النوع من المشكلات.

وفي تقديرنا، أنه لضمان الوصول إلى مستوى أفضل من الإفادة من مثل هذه الآليات المتاحة، فإنه صار من الضروري التفكير في نظام معين للتنسيق والتشاور (Coordination System) بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في هذا الخصوص، سواء في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للمنظمة العالمية ـ أي الأمم المتحدة ـ أو خارج هذا الإطار، وذلك أسوة بما عليه الحال بالنسبة إلى الوكالات أو المنظمات الدولية المتخصصة التي تنطبق عليها أحكام المادتين (٥٧) و(٦٣) من ميثاق الأمم المتحدة[١٠٠]. ومن حسن الحظ، أن المادة (٦٥) من هذا الميثاق، والتي تلزم المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالتعاون مع مجلس الأمن متى طلب إليه ذلك وبأن يمده بما يلزم من معلومات، يمكن أن توفر سنداً قانونياً يصح الارتكان إليه في هذا الخصوص لتأسيس نوع من العلاقة بين المنظمات الدولية الإقليمية وهذا المجلس المذكور. كما قد يكون من المفيد أن ننوه، في هذا المقام أيضاً، بأهمية أن يعاد النظر في «الاختصاص الشخصي» لمحكمة العدل الدولية، بحيث يتم تعديله بما يتيح الفرصة للأجهزة والمنظمات الدولية كافة، غير المنتمية إلى أسرة الأمم المتحدة للإفادة من الاختصاص الافتائي لهذه المحكمة. ففي اعتقادنا، أنه لم يعد ثمة منطق مقبول ـ وخصوصاً في ضوء ظروف ما بعد الحرب الباردة ـ يسوغ عدم إتاحة الفرصة لمنظمات دولية حكومية كجامعة الدول العربية

---

(٩٩) البند (٢٧) من الخطة نفسها.

(١٠٠) انظر نص المادتين (٥٧) و(٦٣) من ميثاق الأمم المتحدة؛ وانظر أيضاً: شتا، **تطوير المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمنظمة الأمم المتحدة**، ص ١٢٩ ـ ١٣٧.

مثلاً، أو منظمة الوحدة الافريقية، أو منظمة الدول الأمريكية ـ وكلها منظمات تتوافر لها ولو بدرجات مختلفة إمكانات القيام بدور غير محدود في مجال المحافظة على السلم والأمن كل في منطقتها ـ للإفادة من وجود محكمة العدل الدولية على قمة النظام القضائي الدولي[١٠١]. كما أن هذه المحكمة يمكن مثلاً، أو هكذا يجب أن يكون الأمر ـ وخصوصاً إذا ما قدر لكل منظمة دولية إقليمية أن تنشئ جهازها القضائي الخاص بها، والذي تعول عليه في ما يتعلق بحل المنازعات ذات الطابع القانوني الغالب التي تثور في ما بين أعضائها ـ نقول يمكن أن ينظر إليها بوصفها محكمة استئناف عليا تستأنف أمامها الأحكام الصادرة عن مثل هذه الأجهزة القضائية الإقليمية.

ج - يتصل بمجال التعاون المتاح بين منظمة الأمم المتحدة وبين المنظمات الدولية الإقليمية، كذلك، أهمية أن تنظر هذه المنظمات ـ كل على حدة ومع الأخذ بعين الاعتبار ما جرى عليه العمل في نطاق الأمم المتحدة في السابق وبالتنسيق مع مجلس الأمن ـ في إمكانية تشكيل وتدريب واستخدام عناصر عسكرية ومدنية وإعدادها للقيام عند اللزوم بأعمال المراقبة، وكذلك لأغراض تقصي الحقائق والفصل بين القوات المتنازعة بما يكفل الحيلولة دون تصاعد النزاع، ناهيك عن العمل على توفير المساعدة الإنسانية، وبالذات في حالات الطوارئ. ولا شك في أنه لكي يتسنى للمنظمات الإقليمية أن يكون أداؤها إيجابياً في هذا الخصوص، فإنه يتعين على كل واحدة منها أن تبادر إلى إعادة النظر في إطارها القانوني وتفادي بعض جوانب القصور الذي تكتنفه، وخصوصاً في ما يتعلق بنظام فض المنازعات وتسويتها سلمياً، وكذلك في ما يتصل بقدرة المنظمة في مجال توقيع الجزاءات على المخالفين لأحكام ميثاقها المنشئ وفرض هيبتها في مواجهة الدول الأعضاء.

٥ ـ قضايا حقوق الإنسان ومبدأ التدخل الدولي الإنساني

بداية، تجدر الإشارة إلى حقيقة أن مفهوم «التدخل الإنساني» أو «التدخل لأغراض إنسانية» (Humanitarian Intervention) الذي شاع استخدامه في الفترة الأخيرة، ومنذ بداية عقد التسعينيات تحديداً، هو مفهوم قديم وحديث في آن

(١٠١) انظر تفاصيل أخرى في: أحمد الرشيدي، «تطوير الاختصاص الافتائي لمحكمة العدل الدولية كمدخل لتعزيز دور الأمم المتحدة بعد الحرب الباردة،» في: حسن نافعة، محرر، **الأمم المتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدولي** (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٤)، ص ١٧٤ ـ ١٧٥.

واحد. وإذا كان ليس هنا مقام التفصيل في ظروف نشأة هذا المفهوم وتطوره في نطاق العمل الدولي، إلا أنه قد يكون من المهم أن نذكر في هذا الخصوص بحقيقة أن الحديث عن التدخل الإنساني في العلاقات الدولية قد ارتبط بالأساس بما عرف، وخصوصاً بعد الحرب العالمية الأولى، بمبدأ حماية الأقليات. وقد نظر، أول الأمر، إلى هذا التدخل باعتباره البديل الذي ينبغي اللجوء إليه في حالة إخفاق الأساليب الأخرى المتعارف عليها في ذلك الوقت، ونعني بها: قاعدة أو مبدأ الحد الأدنى في معاملة الأجانب (Minimum Treatment of Aliens)، ونظام الامتيازات الأجنبية، ومبدأ الحماية الدبلوماسية(١٠٢). ومؤدى ذلك، أن التدخل بالقوة المسلحة أو من خلال إجراءات قسرية معينة، ولأغراض إنسانية، إنما كان المقصود منه في الماضي وحتى عهد قريب توفير الحماية لرعايا الدولة أو الدول المتدخلة، ولم يكن مقصوداً منه أبداً حماية مواطني الدولة ورعاياها، أو الدول نفسها التي تنتهك فيها حقوق الإنسان وحرياته الأساسية(١٠٣).

أما الآن، وبالتحديد منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وقيام منظمة الأمم المتحدة، فقد أضحت المسألة الخاصة بالحماية الدولية لحقوق الإنسان تمثل أحد المبادئ الرئيسية، بل الحاكمة للتنظيم الدولي(١٠٤). وكما هو معلوم، فقد تم التعبير عن هذا المبدأ في العديد من الاتفاقات والمواثيق الدولية العالمية والإقليمية، والتي نذكر منها هنا: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨، واتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ بشأن أسرى الحروب ومعاملة المدنيين تحت الاحتلال وغيرهم، والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦، والبروتوكولين الإضافيين اللذين ألحقا بهما عام ١٩٧٧. وعلى المستوى الإقليمي، هناك مثلاً الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والمبرمة عام ١٩٥٠. والحق، أنه إذا كانت الضمانات الدولية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية ـ التي قررتها المواثيق والاتفاقيات الدولية ذات الصلة ـ ومنها

---

(١٠٢) في ما يتعلق بتطور فكرة حماية حقوق الإنسان وظهور الحاجة إلى حمايتها دولياً، انظر بصفة عامة: Karel Vasak rédacteur, *Les Dimensions internationales des droits de l'homme* (Paris: UNESCO, 1978), et Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1979), pp. 552 and seq.

(١٠٣) لمزيد من التفاصيل، انظر: C. Greenwood, «Is There a Right of Humanitarian Intervention,» *World Today* (February 1993), pp. 34-40.

(١٠٤) في هذا الشأن انظر وعلى سبيل المثال: صلاح الدين عامر، **قانون التنظيم الدولي: النظرية العامة**، ط ٣ (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٤)، ص ٩١ ـ ٩٣.

الضمانة المتمثلة في إمكان تدخل المجتمع الدولي لكفالة الاحترام الواجب لهذه الحقوق وتلك الحريات، قد ظلت كمبدأ عام بعيدة عن التطبيق الفعلي خلال العقود الأربعة الأولى من حياة الأمم المتحدة، إلا أن المشاهد أن هذه الضمانة الخاصة بالتدخل الدولي «الإنساني» قد أضحت مؤخراً على قائمة الإجراءات التي يتم اللجوء إليها لفرض مثل هذا الاحترام ودونما تفرقة في هذا الشأن بين المواطنين وغيرهم من الأشخاص الأجانب الذين قد يوجدون ـ سواء بصورة دائمة أو عرضية ـ في إقليم الدولة.

وواقع الأمر، أن هذا المجال المتعلق بحقوق الإنسان وتوفير الضمانات الدولية اللازمة لحمايتها، إنما أضحى اليوم بمثابة الحقل المشترك، ليس لاهتمامات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية فحسب، وإنما أيضاً من جانب المنظمات الدولية غير الحكومية، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر، ومنظمات حقوق الإنسان، كمنظمة العفو الدولية. وإذا أخذنا خبرة الجماعة الأوروبية (الاتحاد الأوروبي بعد دخول اتفاقية ماستريخت حيز التنفيذ عام ١٩٩٤) في الاعتبار، فإنه يمكننا القول بأن بعض المنظمات أو التجمعات الدولية الإقليمية قد قدر لها أن تسهم بنصيب أوفر في مجال تعزيز هذه الحقوق وما يرتبط بها من حريات أساسية للأفراد. فكما هو معلوم، وإضافةً إلى الحرص على إبرام اتفاقية خاصة لهذا الغرض، هي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، حرصت دول الجماعة على إنشاء جهازين قضائيين متخصصين هما: محكمة العدل الأوروبية، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وقد نيطت بهذه المحكمة الأخيرة مهمة الفصل في كل المنازعات التي يمكن أن تثور، سواء بسبب تفسير الاتفاقية المذكورة أو بشأن تطبيقها. وكما هو معلوم، فإن النطاق المكاني لسريان أحكام هذه الاتفاقية يتسع ليشمل أقاليم الدول الأطراف فيها كلها، كما يستفيد من هذه الأحكام أيضاً جميع الأشخاص الذين يوجدون داخل هذا النطاق المكاني بصرف النظر عن جنسياتهم[١٠٥].

والحق، أنه إذا أضفنا إلى هذه التجربة الأوروبية بعض التجارب الدولية الإقليمية الأخرى، وخصوصاً في نطاق منظمة الدول الأمريكية، فإننا نخلص إلى القول بأن المجال المذكور يتيح، ولا شك، فرصاً أخرى للتعاون في ما بين المنظمات الدولية على اختلاف أنواعها، وبالذات في ما بين منظمة الأمم المتحدة

(١٠٥) في ما يتعلق بنطاق تطبيق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان سواء من حيث المكان أو من حيث الأشخاص، انظر على سبيل المثال: خير الدين عبد اللطيف، **الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان** (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٢).

من جانب، والمنظمات الدولية الإقليمية من جانب آخر. غير أن قيمة هذا التعاون ستزداد في حقيقة الأمر إذا ما سعت هذه المنظمات جميعها ـ وخصوصاً الإقليمية منها ـ إلى خلق الآليات المناسبة لهذا الغرض وإيجادها.

خاتمة

تناول التحليل في هذه الدراسة، ومن خلال ثلاثة أجزاء، الجوانب ذات الصلة بحدود الدور الذي يمكن للمنظمات الدولية الإقليمية أن تضطلع به في مجال معاونة الأمم المتحدة على القيام بوظائفها الرئيسية، وأولاها وظيفة المحافظة على السلم والأمن الدوليين بمفهومها الأشمل.

وقد انتهينا، في هذا الخصوص، إلى التوكيد على مجموعة النتائج الآتية:

١ ـ بداية، يتبين من التحليل أن الخبرة التاريخية ذات الصلة بعلاقة الأمم المتحدة بهذه المنظمات الدولية الإقليمية، وإن كانت قد كشفت عن العديد من السلبيات ـ كغياب التعاون التام بين الجانبين في بعض المسائل التي كانت تستوجب مثل هذا التعاون ـ إلا أنها، أي مثل هذه الخبرة التاريخية، قد كشفت بالقدر ذاته عن وجود إيجابيات كثيرة يمكن أن تمثل مدخلاً لمزيد من التعاون بينهما مستقبلاً.

فكما أثبت التحليل، فإن المنظمات الإقليمية عموماً، ومع اختلاف في الدرجة من حالة منظمة معينة إلى منظمة إقليمية أخرى، وكذلك مع تباين ظروف كل مرحلة زمنية بالنسبة إلى المنظمة الدولية الإقليمية الواحدة قد قدر لها أن تضطلع بدور غير محدود في مجال دعم العمل الجماعي في ما بين أعضائها. ومع ذلك ـ والحق يقال ـ فإن قدرات المنظمات المذكورة قد ظلت إلى حد كبير محدودة أو محكومة باعتبارات كثيرة، منها ما يتعلق بالإطار القانوني الحاكم لهذه المنظمة أو تلك، ومنها أيضاً ما يتعلق بمجموعة الضوابط النابعة من أحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، ومنها، أخيراً، انعكاسات الصراع الدولي وإرادات القوى الكبرى المتصارعة على قمة النظام الدولي.

٢ ـ انتهى التحليل، من جهة أخرى، إلى التوكيد على حقيقة أنه، وإن كان لا يوجد ثمة تصور متفق عليه حتى الآن لمفهوم الإقليمية كظاهرة دولية، إلا أن التصور الجغرافي ـ الثقافي والحضاري لهذا المفهوم هو الذي أولته عموم الاجتهادات الفقهية، بل الممارسات الدولية المختلفة، أولوية متقدمة.

وواقع الأمر في هذا المقام، أنه لا يوجد بالضرورة ـ وبحسب اقتناعنا ـ

تعارض أساسي بين المفهوم الجغرافي (التقليدي) للإقليمية، وما يطرح الآن من مفاهيم جديدة لها كـ «الاقليمية السياسية» أو «الاقليمية الاقتصادية»، أو حتى بين هذا المفهوم التقليدي للإقليمية، وما يروج له اليوم من مشروعات اقتصادية دولية كالمشروع الشرق أوسطي. فنحن لا نرى مانعاً البتة من إمكان أن يحدث نوع من التزاوج أو التنسيق بين هذه المفاهيم جميعاً، بحيث لا ينبغي بالضرورة اعتبار أن الأخذ بمفهوم معين من بينها يستلزم حتماً نفي إمكان استمرار بقاء المفاهيم الأخرى، وخصوصاً المفهوم الجغرافي ـ الثقافي. ومؤدى ذلك، بعبارة أخرى، أن فكرة الإقليمية ينبغي أن يظل ينظر إليها بوصفها ظاهرة دولية تقوم أساساً على تفاعل عنصري الجوار الجغرافي والانتماء الثقافي والحضاري. أما المفاهيم الأخرى المستحدثة، فيجب أن نعطي مضامينها المسميات الحقيقية التي تتسق معها، فنقول مثلاً: مشروع دولي عام، تعاون دولي جماعي، مرفق دولي، شركة أو مؤسسة دولية النشاط.

٣ ـ يمكننا كذلك في ضوء ما سبق من تحليل أن نخلص إلى توكيد حقيقة أن ثمة آفاقاً رحبة لمزيد من التعاون في ما بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، سواء في مجملها أو بشكل فردي. والواقع، أنه، وإن كانت هذه الآفاق تتسع لتشمل مجالات العلاقات كلها المتصورة بين الجانبين، الا اننا نرى أنها تظهر بوضوح أكبر في مجالي الأمن الجماعي والتسوية السلمية للمنازعات.

ففي ما يتصل بمجال الأمن الجماعي، يلاحظ أن الخبرة التاريخية ـ بل الحديثة جداً ـ تكشف في هذا الخصوص، وبما لا يدع مجالاً للشك، عن حقيقة أن التنسيق بين الأمم المتحدة والمنظمة الدولية الإقليمية المعنية قد أضحى شرطاً ضرورياً، إن لم يكن لضمان فعالية الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة في هذا الشأن، فعلى الأقل لإعطائها أكبر قدر من المشروعية (Legitimacy) العالمية والإقليمية. وبعبارة أخرى، فإن حالة الرضا العام من جانب أعضاء تنظيم إقليمي معين ينبغي النظر إليها، بجدية، باعتبارها شرطاً أساسياً لإمكانية نجاح العمل الدولي الخاص بالأمن الجماعي في إطار الأمم المتحدة. ولعل حالة أزمة/حرب الخليج الثانية (٢ آب/أغسطس ١٩٩٠ ـ ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩١) وتداعياتها المختلفة تقدم لنا مثالاً نموذجياً ـ كما تقدم ـ للدور المهم الذي يمكن أن يضطلع به التنظيم الإقليمي في مجال دعم العمل الدولي الجماعي وإضفاء الشرعية القانونية والسياسية عليه.

على أن حدود التعاون المشار إليه هذه ستظل في الواقع مرهونة ـ من حيث

اتساعها أو ضيقها ـ بقدرة كل منظمة إقليمية على تطوير آلياتها الذاتية، فضلاً عن معالجة بعض أوجه القصور التي تكتنف إطارها القانوني الحاكم.

واتساقاً مع هذا الاستنتاج، نرى من الأهمية أن تبادر الدول العربية إلى العمل بخطوات حثيثة وجدية من أجل إعادة النظر في ميثاق الجامعة العربية أو تعديله بما يكفل تعزيز أداء هذه المنظمة القومية الأم، وبالذات في ما يتصل بقدرتها في مجال قمع العدوان. ولا شك، لدينا، في أن نقطة البدء في هذا الخصوص يمكن أن تتمثل في العمل على تطوير نظام الجزاءات، وبما يتيح للجامعة ـ كما هو الحال بالنسبة إلى منظمة الأمم المتحدة ـ السلطات اللازمة التي تمكنها من فرض هيبتها وكفالة الاحترام الواجب لأحكام ميثاقها(١٠٦).

وأما في ما يتعلق بمجال فض المنازعات بالطرق السلمية ـ سواء من خلال اللجوء إلى الوسائل السياسية والدبلوماسية المتعارف عليها في نطاق القانون والعمل الدوليين، كالمساعي الحميدة أو الوساطة أو غيرهما، أو من خلال الآليات المتمثلة في عمليات حفظ السلام ـ فهنا أيضاً نلاحظ أن المنظمات الدولية الإقليمية يتوافر لديها العديد من الميزات النسبية المستمدة أساساً من اعتبارات التجاور الجغرافي التي تمكنها من الاضطلاع بدور أكبر مستقبلاً.

غير أن حجم هذا الدور سيظل أيضاً، كما هو الحال بالنسبة إلى فرص التعاون في مجال الأمن الجماعي، مرهوناً إلى حد بعيد بقدرة كل منظمة إقليمية على تطوير آلياتها الخاصة بفض المنازعات وتحديثها. ومن هنا، فنحن نعتقد في هذا الخصوص ـ وعلى سبيل المثال ـ أن أي حديث عن تعاون أوثق بين منظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار حقيقة أن النظام العربي لتسوية المنازعات في إطار الجامعة إنما هو نظام تقليدي وجامد، ومن ثم يحتاج إلى تطوير جذري، بحيث لا يكون مقصوراً فقط على ضرورة الشروع في إنشاء آليات جديدة تعمل جنباً إلى جنب، وبالتنسيق مع مجلس الجامعة، وإنما يجب أن تتسع مجالات هذا التطوير لتشمل أيضاً الوسائل السلمية المختلفة ـ كتلك التي نصت

---

(١٠٦) لمزيد من التفاصيل في ما يتعلق بموضوع تطوير الجزاءات في نطاق جامعة الدول العربية، انظر وعلى سبيل المثال: أحمد الرشيدي، «تطوير نظام الجزاءات في نطاق جامعة الدول العربية كمدخل لزيادة فعالية النظام الإقليمي العربي في التصدي لأزماته الداخلية،» في: **حتى لا تنشب حرب عربية ـ عربية أخرى (من دروس حرب الخليج): أعمال المؤتمر السنوي الخامس للبحوث السياسية**، تنسيق وتحرير مصطفى كامل السيد (القاهرة: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٢)، ص ٥٨٢ ـ ٦٠٨.

عليها المادة (١/٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة ـ التي يمكن اللجوء إليها لتسوية المنازعات التي تثور في نطاق العلاقات العربية المتبادلة.

ويبقى، على الإجمال، وفي المقام الأخير، أن نشير إلى أن قضايا معينة كقضايا: التنسيق، وتبادل المعلومات، وتوزيع الأدوار، وبناء الثقة المتبادلة، ستظل من بين الأمور الأساسية التي ينبغي أن تبنى عليها أية علاقة مستقبلية بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية على وجه العموم.

وقد يكون من المفيد، في هذا الخصوص، طرح التصورات الآتية:

أ ـ في ما يتعلق بمسألة التنسيق التي أثبتت الخبرة التاريخية أنها ذات أهمية قصوى في مجال تعزيز التعاون في ما بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، فإننا نرى أنه قد بات لازماً اليوم ـ وخصوصاً بعد التطورات التي شهدها العالم منذ انهيار الاتحاد السوفياتي ـ إنشاء آلية أو جهاز للتنسيق المشترك بين هذه المنظمات الدولية، وذلك لأن الاعتماد على الآلية المتاحة حالياً التي يوفرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة لم يعد كافياً.

وفي اعتقادنا، أن مشاركة الأمناء العامين للمنظمات الدولية المعنية ـ وبصورة دائمة ـ في مثل هذه الآلية الجديدة المقترحة يمكن أن تكون ذات فائدة كبرى في هذا الشأن.

ب ـ وفي ما يتعلق بمسألة تبادل المعلومات، فالمتصور أنها قد أضحت هي أيضاً عظيمة الأهمية في الوقت الراهن، وبالذات في ما يتصل بتطبيق ما اصطلح على تسميته بـ «الدبلوماسية الوقائية». والمتوقع، أنه كلما قدر لهذه المنظمات جميعها أن تحقق درجة أعلى من النجاح في ما يتصل بتبادل المعلومات بشأن القضايا الدولية ذات الطابع غير الوطني أو القطري، زادت قدرتها على التنسيق في ما بينها.

ج ـ أما عن مسألة توزيع الأدوار في ما بين منظمة الأمم المتحدة من جانب، والمنظمات الدولية الإقليمية ـ كل في نطاقها الجغرافي ـ من جانب آخر، فالملاحظ أنها قد أصبحت هي أيضاً من متطلبات العمل الدولي الجماعي في المرحلة الراهنة. فالمشاهد، أنه ناهيك عن المزايا النسبية المختلفة التي تتحقق كنتيجة لإعمال مبدأ اللامركزية ـ الجغرافية والوظيفية ـ على مستوى الدولي العام، فإن الأعباء المتزايدة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ذات الاهتمام الدولي المشترك قد أضحت تحتم ضرورة تفويض قدر

أكبر من السلطات والاختصاصات من المنظمة الدولية العالمية ـ الأمم المتحدة ـ إلى المنظمات الإقليمية.

والحق، أنه إذا كانت الخبرة التاريخية ذات الصلة بالموضوع محل الدراسة قد كشفت عن وجود العديد من الحالات التي آثرت فيها الأمم المتحدة أن تعطي الفرصة، أولاً، للمنظمة الدولية الإقليمية المعنية كي تقوم بواجبها، وخصوصاً في مجال التسوية السلمية للمنازعات، فإنه قد صار من المرغوب فيه تماماً التوسع في تخويل المنظمات الدولية الإقليمية المزيد من الصلاحيات بالنسبة إلى كل الموضوعات التي يكون العمل الإقليمي فيها ملائماً بدرجة أكبر. وكما تقدم، فإن السير قدماً في هذا الاتجاه يستلزم، ليس فقط إعادة النظر في بعض أحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة ذات الصلة بعلاقة هذه المنظمة بالمنظمات الدولية الإقليمية، وإنما أيضاً تعديل أو إعادة النظر في المواثيق المنشئة لبعض هذه المنظمات الإقليمية بما يسمح بتدعيم هياكلها التنظيمية لتكون قادرة على الاضطلاع بالوظائف الجديدة التي قد يعهد إليها بمهمة القيام بها.

وفي تقديرنا أن الإصرار على توكيد ضرورة أن يكون هناك نوع جديد من تقسيم العمل الدولي في ما بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الإقليمية، إنما يجد سنده الذي يسوغه ـ إضافة إلى ما تقدم ـ في ذلك الإحساس المتزايد بأهمية «المشاركة» من جانب مختلف الكيانات والتجمعات الدولية بالنسبة إلى كل ما من شأنه خدمة قضايا السلم والتعاون الدوليين، فضلاً عن الاقتناع بوجوب إضفاء الطابع الديمقراطي على العلاقات الدولية.

الفصل الرابع

الإقليمية الجديدة في فترة مابعد الحرب الباردة(*)

ناصيف حتي(**)

أولاً: عالم يتغير

كما كانت الحال في جميع فترات التحول الكبرى في التاريخ التي تعلن نهاية عصر وبداية عصر جديد، كان من أثر انتهاء الحرب الباردة أن نشأت حالة سيولة جديدة في السياسة العالمية. وجاءت هذه السيولة كأثر جانبي لضعف بعض القواعد ومواصفات السلوك في الشؤون العالمية أو تآكلها، بينما لم تترسخ بعد القواعد والمواصفات الجديدة. وتسير السيولة جنباً إلى جنب مع اختلال النظام العالمي، وهو بدوره نتيجة طبيعية لقوى التغيير على نطاق الكوكب. والواقع أن ارتفاع مد الوطنية المتطرفة، وانتشار الليبرالية الاقتصادية الجديدة، وازدياد التساؤل بشأن مفهوم السيادة، وبالتالي بشأن قداستها، وهو التساؤل الناشئ عن الدور الذي تلعبه وسائل الإعلام والإنجازات التقانية، إنما هي بعض الأمثلة على تلك القوى. وفي الوقت ذاته، فإن عدم نهوض الدولة بمهامها في حالات كثيرة في العالم النامي، وتهميش «الجنوب»، وتحول جزء كبير منه، مثل افريقيا، إلى «أرض مجهولة» بصورة مطردة، واختفاء جاذبية الايديولوجيا في مواجهة الجاذبية المغناطيسية للثقافة، إنما هي من أنماط هذا الخلل في النظام.

(*) الدراسة مقدمة أصلاً باللغة الانكليزية.

(**) أستاذ العلاقات الدولية في الجامعة الأمريكية بالقاهرة.

ويشهد العالم ثورة هيكلية وسلوكية في تشكيل العلاقات بين الدول، ووضع الدولة في موقع جديد على رقعة الشطرنج العالمية في مواجهة القوى المتنافسة الأخرى.

ويعتبر ازدهار الإقليمية في السياسة العالمية من السمات الجوهرية لهذه الثورة التي ما زالت جارية. وهناك عوامل عديدة منحت ثقلها لعملية الإقليمية البازغة: **الأول** هو الفراغ الذي نشأ في قمة هيكل السياسة العالمية الذي كان هيكلاً هرمياً في وقت من الأوقات، وذلك مع انتهاء القطبية الثنائية واختفاء منطقها. **والثاني**، أن الاستقطاب الذي كان سائداً في التفاعلات العالمية تفكك وتحول إلى أقطاب متعددة جغرافياً ووظيفياً، الأمر الذي زاد من عدم الاستمرارية بين النظام الكوكبي والأنظمة الإقليمية الفرعية[1]. وفي الماضي، كانت التفاعلات التي تبدأ عند المستوى الثنائي القطبية تشكل أو تؤثر في التفاعلات على مستوى كل اقليم أو ما بين الأقاليم. أما اليوم، فالسياسات الكوكبية تتشكل عن طريق تفاعلات تبدأ عند المستويات كافة. **والثالث**، أن القدرة الإجمالية للدول الكبرى على وضع جدول أعمال عالمي مركب ومحمل بالقضايا الجديدة قد تضاءلت. **والرابع**، أن إعادة ترتيب عناصر القوة أدى أيضاً إلى إعادة تشكيل المدى الذي يمكن أن تصل إليه قدرة الدول الكبرى. وقد قيل إن انهيار القطبية الثنائية أعاد الاستقلال الذاتي إلى «مناطق العالم المنفصلة» أو أنه خلق نوعاً من «السيادة الإقليمية»[2].

وحجم الاستقلال الذاتي الذي سيتحقق للأقاليم المنفصلة في المستقبل أمر سيتقرر في كل حالة على حدة. ومع ذلك، فإن الأشكال شبه المستقلة من الإقليمية بدأت تظهر، دافعة بالإقليمية المركبة إلى التغلغل في النظام العالمي الذي يتشكل. واعترافاً بهذا النمط الجديد في السياسة أبرز جيمس بيكر، وزير الخارجية الأمريكية الأسبق، أهمية «المناهج الإقليمية» في تسوية المنازعات[3].

وإذا بدا أن العالم منقسم بين قوى الطرد المركزي الوطنية من ناحية، وقوى الجذب المركزي للكوكبية من ناحية أخرى، فإن الوضع يكون صعباً بالنسبة إلى كل

---

(١) Muthiah Alagappa, «Regionalism and the Quest for Security: ASEAN and the Cambodian Conflict,» *Journal of International Affairs*, vol. 46, no. 2 (Winter 1993), p. 440.

(٢) Richard Rosecrance, «Regionalism and the Post-Cold War Era,» *International Journal*, vol. 46, no. 3 (Summer 1991), pp. 373-374.

(٣) James Baker, «American Leadership after the Cold War,» *Alahram Weekly* (31 March - 6 April 1994), p. 9.

من الإقليمية والكوكبية، ويمكن أن تكون أولاهما «مُكملة وداعمة» للثانية. فكل شيء يتوقف على الاتجاهات التي تسير فيها «قوى الإقليمية»(٤). كما أن الاتجاهين يمكن أن يتصادما. وقد أثارت هذه المسألة اللجنة المعنية بالتوجيه الإداري الحكومي في تقريرها المعنون: «قريتنا العالمية»، والذي تقول فيه إنه «من غير الواضح أيضاً ما إذا كانت التنظيمات الإقليمية ستغدو من أحجار البناء في نظام اقتصادي عالمي أكثر توازناً، أم ستتحول إلى أدوات للحمائية الجديدة التي تقسم العالم».

ويذكر التقرير في موضع آخر أن «تطور الإقليمية لا يمكن أن يُعزل عن المؤسسات الكوكبية، ثم ينبه إلى أن الترتيبات الإقليمية يمكن أن تكون مكملة للتوجيه الكوكبي ومساعدة له، ولكنها ربما لا تحدث أثراً إيجابياً بصورة آلية».

ويضيف التقرير أنه «عندما تزداد المنظمات الإقليمية قوة يمكن أن تتحول إلى كتل متعارضة تقف في طريق التوجيه الكوكبي». ومع ذلك يرى التقرير أن للإقليمية القدرة على المساهمة في بناء عالم أكثر انسجاماً ورخاء»(٥).

والإقليمية ظاهرة قديمة، كما يتبين من المناقشات التي دارت حول إنشاء منظمة الأمم المتحدة. ثم وجدت الإقليمية طريقها إلى ميثاق الأمم المتحدة، وكان ذلك انعكاساً لتسليم الآباء المؤسسين بأهمية الخصائص الإقليمية في السياسة العالمية. وحتى قبل انتهاء الحرب العالمية الثانية، دعا ونستون تشرشل إلى الأخذ بنهج إقليمي لأمن النظام العالمي تعزيزاً للمصالح الاستراتيجية للدول القريبة التي كانت تتشكل آنذاك. كما وجدت الإقليمية من يدافع عنها بين كبار من خاضوا الحرب الباردة، فقد دعا جون فوستر دالاس الذي كان يعاني تبعات «مافيا المواثيق» إلى احتواء الاتحاد السوفياتي عن طريق سلسلة من منظمات الأمن الإقليمي «ذات التوجه الخارجي».

وبينما كان دعاة المواجهة يؤيدون بعض أشكال الإقليمية، كان دعاة المسالمة يرون في أشكال أخرى من الإقليمية أداة فعالة لبناء هيكل عالمي مستقر، ولتغيير

---

(٤) Toyoo Gyohten, «Regionalism in a Converging World,» (Trilateral Commission Working Group on Economic Interdependence Issues, Discussion Draft for Lisbon Meeting, March 1992).

(٥) Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford; New York: Oxford University Press, 1995), pp. 25 and 287-288.

طبيعة العلاقات بين الدول وتوجهها نحو مزيد من القبول المتبادل[٦]. وهكذا نشأت نظريات السلام الإقليمي بعد الحرب العالمية الثانية، وازدهرت أفكار الوطنية الجديدة التي ما زالت نظرية جذابة بشأن التكامل الإقليمي، واكتسبت مؤيدين بين المؤسسات الأكاديمية والمؤسسات السياسية في الغرب.

وما زالت عملية التكامل الأوروبي التي بدأت بتوحيد صناعات الفحم والصلب في أوروبا وانتهت بالاتحاد الأوروبي هي أفضل نموذج ناجح لهذه النظرية. وما زالت الوظيفية الجديدة نهجاً أكثر واقعية وفاعلية تجاه التكامل بالقياس إلى الفدرالية والوظيفية بأشكالها المختلفة. وعلى حد تعبير جوزيف ناي: «كان الوظيفيون الجدد فدراليين في ثياب وظيفية، يسعون إلى تحقيق أهداف فدرالية من خلال ما يبدو أنه وسائل وظيفية»[٧]. والواقع أن الوظيفية الجديدة مدينة بنجاحها إلى إدخال العامل السياسي في النظرية الوظيفية، بينما حولت هذه الأخيرة إلى إطار للعمل تراجع من المستوى الكوكبي إلى المستوى الإقليمي.

وفضلاً عما تقدم، فإن الإقليمية الجديدة تظل مدينة للمسالك المختلفة للوظيفية الجديدة، ولا سيما لركائزها الفلسفية. وفي الوقت نفسه، يقال بشأن التمييز بين الهياكل المختلفة في فترة ما بعد الحرب الباردة إن الإقليمية لا يتوافر لها التماسك الفكري المجرد المتوافر لتعددية الأطراف، ولا صلابة البيئة الأساسية المتوافرة لدولة الأمة[٨]، ومع ذلك فهي لا تزال النجم الصاعد في النظام الجديد الذي يتشكل الآن.

ثانياً: الإقليمية الجديدة: اتجاه يتشكل

تعتمد الإقليمية الجديدة التي لا تزال لُغزاً بالنسبة إلى دارسي العلوم الاجتماعية وممارسيها بسبب «تعريفاتها المختلفة»[٩] على العوامل التالية:

---

(٦) Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Perspectives on International Relations (Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp. 10-11.

(٧) المصدر نفسه، ص ٥١.

(٨) Philip G. Cerny, «Plurilateralism: Structural Differentiation and Functional Conflict in the Post-Cold War World Order,» *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 22, no. 1 (Spring 1993), p. 34.

(٩) S. Neil MacFarlane and Thomas G. Weiss, «The United Nations, Regional Organisations and Human Security: Building Theory in Central America,» *Third World Quarterly*, vol. 15, no. 2 (June 1994), p. 280.

١ ـ عودة الإقليمية إلى الظهور بقوة على النطاق العالمي

لقد ازداد الاهتمام بـ «الايديولوجيا الإقليمية» التي ما زالت تُعرّف بطرق غير مستقرة، بغض النظر عن السبب الأساسي في هذا الاهتمام وكونه اقتصادياً أو جيوبوليتيكياً أو ثقافياً، أو غير ذلك. وإذا عرفنا المنظمات بأنها العمليات الرسمية وغير الرسمية لإدارة العلاقات[١٠]، فإن هذه العودة قد عبر عنها عن طريق ديناميكية تنظيمية تتخذ أشكالاً مختلفة. ولئن كانت أيلولة بعض المنظمات إلى الزوال، بسبب فقدان سبب وجودها، قد أدى إلى إنهاء ذلك الوجود، كما حدث في حالتي الكوميكون وحلف وارسو، فإن منظمات أخرى قد بعثت أو أيقظت من نوم عميق نشأ من عدم جدوى مؤقتة بسبب وجودها في سباق جيوتاريخي محدد. ومن الأمثلة على هذه الفئة اتحاد أوروبا الغربية، ومنظمة التعاون الاقتصادي. يضاف إلى ذلك أن منظمات جديدة قد خلقت تلبية للمهام الجديدة، وبعض تلك المنظمات هو تعبير عن إقليمية عابرة، ربما تستمر إلى الأبد بطبيعة الحال. ويتحدث مايكل برنر عن «أجهزة ربط» لإقامة الاتصال بين مؤسسات أمريكا الشمالية والمؤسسات المقامة في أوروبا[١١]، فمجلس التعاون لشمال الأطلسي و«المشاركة من أجل السلام» مثالان على المنظمات التي تربط «الشرق» السابق بالغرب. ومن المنطلق نفسه، فإن كومنولث الدول المستقلة هو شكل آخر لربط الأطراف السابقة للامبراطورية الروسية بروسيا الأم، غيرأن أوسع مجالات الديناميكية التنظيمية تأتي تحت عنوان إصلاح المنظمات القائمة. وهناك بعدان لهذا الإصلاح: توسيع المهام، وخلق مهام جديدة. والغرض من ذلك هو التلاؤم مع جدول الأعمال العالمي المتغير، والتوافق مع التغييرات الجوهرية التي تقع في البيئة الداخلية، وكذلك البيئة الخارجية لهذه المنظمات. وسواء نظرنا إلى كوب الاتحاد الأوروبي على أنه نصف ممتلئ، أو نصف فارغ، فهناك توافق في الرأي على أن ذلك الاتحاد ما زال هو الأكثر تقدماً بين جميع المنظمات الإقليمية من حيث شكله التنظيمي. وعندما بحث دوغلاس هيرد قضايا «السياسة العليا»، ذكر بشكل قاطع أن التعاون الأوروبي في السياسة الخارجية، أو على الأقل محاولة تحقيق ذلك، أصبح الآن أكثر من أي وقت مضى هو القاعدة، والتحرك الوطني هو

---

(١٠) Giulio M. Gallarotti, «The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations,» *International Organization*, vol. 45, no. 2 (Spring 1991), p. 183.

(١١) Michael Brenner, «Multilateralism and European Security,» *Survival*, vol. 35, no. 2 (Summer 1993), p. 139.

الاستثناء[١٢]، وعندما تأتي هذه المبادرة من وزير خارجية أحد البلدان وشخصية قيادية في أحد الأحزاب التي لا يمكن أن تتهم بأنها كانت تقليدياً ميالة للوحدة الأوروبية، فإنها تكون انعكاساً لاشتداد قوة دفع عملية الإقليمية في الاتحاد الأوروبي.

وكانت رابطة بلدان جنوب شرقي آسيا (آسيان) منظمة أخرى لها نشاط كبير أيضاً في توسيع مهامها وخلق مهام جديدة. وقد ساعد على ذلك تداعي البيئة الجامدة للحرب الباردة، والتي كانت تمثل قيداً شديداً على المنظمة، من أمثلة ذلك أن قادة (الآسيان) وافقوا في قمة سنغافورة التي عقدت في عام ١٩٩٢ على إدخال قضايا الأمن في مناقشات «ما بعد المؤتمر الوزاري»، وأعقب ذلك إنشاء محفل للأمن استناداً إلى ما بعد المؤتمر الوزاري.

والمهمة الأساسية لهذا المحفل الإقليمي التابع للآسيان هو بحث القضايا الأمنية ذات الاهتمام المشترك مع الدول الأخرى المعنية بشؤون المنطقة. وقد عقد المؤتمر السنوي الأول لهذا الغرض في ٢٥ تموز/يوليو ١٩٩٤ في بانكوك. وضم المحفل الإقليمي أحد عشر بلداً، فضلاً عن أعضاء منظمة (آسيان)، كما ضم ممثلين للاتحاد الأوروبي، وكان من بين البلدان المشاركة الولايات المتحدة وروسيا والصين واليابان[١٣]، وعلى مستوى آخر تعقد (الآسيان) ما يقرب من ٢٣٠ اجتماعاً للخبراء في كل سنة[١٤]، الأمر الذي يبين مدى نشاط تلك المنظمة.

وفي الوقت ذاته، فإن مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا الذي رأى أن مهامه آخذة في التوسع، تحول إلى منظمة حتى يصبح مهيأ بصورة أفضل للتعامل مع تلك المهام بدرجة أكبر من الكفاءة. وقد ورد تفسير للتغيير في إعلان قمة بودابست الصادر في ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ الذي جاء فيه أن «العصر الجديد للأمن والتعاون في أوروبا أدى إلى إحداث تغيير جوهري في مؤتمر الأمن والتعاون، وإلى زيادة درامية لدوره في تشكيل منطقتنا الأمنية المشتركة. وانعكاساً

---

(١٢) Douglas Hurd, «Developing the Common Foreign and Security Policy,» *International Affairs*, vol. 70, no. 3 (July 1994), p. 421.

(١٣) انظر على سبيل المثال: Kusuma Snitwongse, «Post Ministerial Conference of ASEAN in United Nations,» in: United Nations, *Disarmament and National Security in an Interdependent World*, Disarmament Topical Papers; 16 (New York: United Nations, 1993), pp. 115-119, and *Le Monde*: 27/7/1994, p. 4, et 24-25/7/1994, p. 18.

(١٤) *Le Monde*: 11-12/12/1994, p. 6.

لذلك، فإن مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا سيعرف من الآن فصاعداً باسم «منظمة الأمن والتعاون في أوروبا». وأضاف الإعلان أن «الدول المشاركة قد عقدت العزم على استخدام إمكانياتها إلى الحد الأقصى ووافقت... على أهداف ومقاصد تحتاج إلى إحداث تغييرات هيكلية من أجل تقوية مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا»[(١٥)].

ومن منطق خلق المهام أيضاً، قررت قمة منظمة الوحدة الافريقية التي عقدت في القاهرة في حزيران/يونيو ١٩٩٣ إنشاء آلية لفض المنازعات وتسويتها. فالمنظمة تريد أن تتعامل مع المصدر الأساسي الذي يهدد الاستقرار والتنمية في القارة الافريقية، ألا وهو انتشار الصراعات ذات الطابع المعقد. ولهذه الصراعات آثار ضارة في النسيج الاجتماعي ـ الاقتصادي الهش للمجتمعات الافريقية.

وعلى ذلك، فإن غرض الآلية هو كشف المنازعات وهي لا تزال في طور التكوين من أجل منعها قبل أن تنشأ أو تتفاقم.

وقد وسعت منظمة الدول الأمريكية مهامها، بحيث شملت مجالاً كان يعتبر من قبل حساساً، وهو مجال حقوق الإنسان والديمقراطية، وأخذت في تشجيع أعضائها، عن طريق الأنشطة الإقليمية كافة، على الاهتمام بهاتين القضيتين على مستوى القارة.

وقد مارست منظمة حلف شمال الأطلسي إعادة التقييم المستمرة لمفهومها عن الأمن الذي يعد السبب الرئيسي لوجودها. وقد عبر ويلي كلايس، السكرتير العام للمنظمة عن ذلك بعبارات واضحة عندما قال: «لقد تحول الحلف من مفهوم الأمن المتعلق بالأراضي إلى مفهوم أكثر إيجابية، وهو مد الاستقرار إلى ما وراء الحدود»[(١٦)]. ومن ثم، فقد طرأت على دور الحلف تغييرات أساسية من أجل التعامل مع التطورات الجديدة التي قد تهدد أمن أعضائه، سواء على حدوده الشرقية أو على حدوده الجنوبية.

وكان الاندفاع نحو تكوين المنظمات انعكاساً لتصور متفائل يقوم على أساس أنه «عندما تنشأ مشكلة فإن إنشاء منظمة سوف يحلها». ومؤدى هذا الموقف أن

---

(١٥) انظر: «Final Declaration of the CSCE Summit in Budapest Strengthening the CSCE,» (Budapest, 6 December 1994).

(١٦) انظر: «Speech by Willy Claes,» Secretary General of NATO, to the Grandes Conferences Catholiques, 9 January 1995 (Brussels, NATO, Press Service).

المنظمات تعد حلاً سحرياً لأية قضية قديمة أو جديدة. من ذلك مثلاً أن هناك فكرة تطوف الآن في الولايات المتحدة وأوروبا بإنشاء رابطة أطلسية أكثر تماسكاً. وهذه الفكرة هي إنشاء شكل أوسع من اتفاق التجارة الحرة في أمريكا الشمالية (النافتا)، بحيث يصبح الاتفاق الجديد لإنشاء منطقة للتجارة الحرة في شمال الأطلسي[(١٧)] ومنتدى بلدان البحر المتوسط هو إطار إقليمي آخر طُرحت فكرته باعتباره خطوة أولى نحو إنشاء مؤتمر للأمن والتعاون في البحر المتوسط. ويشيد شمعون بيريس، وزير خارجية إسرائيل، بفضائل إنشاء شرق أوسط جديد لتعزيز السلام في الشرق الأوسط عند التوصل إليه.

وقد لا تحقق بعض الأفكار الإقليمية أي نجاح منذ بدايتها. ففي سنة ١٩٨٧ مثلاً اقترح ميخائيل غورباتشوف إنشاء منظمة للمحيط الهادي. وعاد وزير خارجية استراليا في وقت لاحق إلى إثارة الفكرة نفسها واقترح صيغة موسعة لاقتراح غورباتشوف، وهي إنشاء مؤتمر للأمن والتعاون في آسيا. واقترح الرئيس نلسون مانديلا، في زيارة قام بها إلى الهند، في كانون الثاني/يناير ١٩٩٠، إنشاء منطقة اقتصادية إقليمية لدول المحيط الهندي.

وفي مواجهة هذا التفاؤل، لا بد من كلمة تحذير، وهي القول بأن محك نجاح أية منظمة ليس تشكيلها، بل أداؤها خلال فترة من الزمن. ومن المهم أيضاً ذلك التنبيه الذي قدمه مجلس التعاون المشترك، والقائل بأن «العبء التنظيمي الراهن في النظام الدولي الكوكبي بحاجة إلى تشذيب حتى يتمكن القادة الملتزمون بالتعاون العالمي من تركيز اهتمامهم على القضايا المهمة حقاً واختيار أكثر أشكال النظم ملاءمة للعمل».

ثم يوصي تقرير المجلس بعد ذلك بقوة «بعدم إنشاء منظمات جديدة من الآن فصاعداً في ظل أية ظروف من دون إلغاء بعض المنظمات القائمة»[(١٨)]، وما ينطبق على المستوى الكوكبي في هذا الصدد ينطبق أيضاً على المستوى الإقليمي.

أ ـ الأخذ بتعريف جغرافي مرن

إذا كانت الجغرافيا أساساً لأي بناء إقليمي، أي أن هناك دائماً محوراً جغرافياً

---

(١٧) انظر على سبيل المثال: «An Atlantic Community,» *International Herald Tribune*, 14/2/1995, p. 8.

(١٨) *The Future Role of the Global Multilateral Organizations* (The Hague, Netherlands: Interaction Council, 7-8 May 1994), p. 2.

لأية منطقة، فينبغي ملاحظة أنها لم تعد العنصر الوحيد. فالكيان الجغرافي لم يعد أساساً حتمياً بالنسبة إلى الغرض أو الأغراض التي أنشئ الكيان الجديد لخدمتها. وفي حين أن الأولوية للمضمون على الهيكل التنظيمي في تحديد المنطقة، فإن الإقليمية التي تستهدف قضية معينة أخذت في البروز بقوة.

وقد أجرى ايفر نيومان استعراضاً واسع النطاق للمناهج المختلفة في بناء الهياكل الإقليمية، وخلص إلى أن «تعريف الإقليم يتغير بصورة مستمرة، ويعيد أعضاؤه تعريفه من خلال الخطاب المتصل». وهو يرى أن نهج البناء الإقليمي استمد من الكتابات المتعلقة ببناء الأمم وبالصيغ العامة. ثم يبدي اتفاقه مع آراء «البنيويين الراديكاليين» بشأن إمكانية إقامة بناء إقليمي، كما لو كان قائماً من فراغ[19]. وفي الماضي، لم يكن هناك غير مفكرين قليلين يقبلون تعريف الكيان الإقليمي على أنه يشمل أية منظمة ذات خصوصية في عضويتها، في مقابل المنظمات المفتوحة العضوية لجميع البلدان. أما الآن، فقد أصبح هذا التعريف مقبولاً على نطاق واسع بسبب ازدياد جوانب الاعتماد المتبادل بين دول العالم. والواقع أن هناك تمييزاً متزايداً بين المساحة الخطية والمساحة الفعالة[20].

ب ـ تخفيف المعايير المؤسسية

يمكن أن تختلف درجة التشكيل المؤسسي اختلافاً كبيراً من حالة إلى أخرى في عملية تشكيل الهيئات الإقليمية. ويرجع ذلك إلى عوامل متعددة، في مقدمتها الحاجة إلى تجنب قيود الأجهزة البيروقراطية الضخمة، بل إن الهيكل المؤسسي لم يكن في أي وقت معياراً لفاعلية أية منظمة. وفي نهاية المطاف، بالنسبة إلى الهياكل المؤسسية، هناك فكرة الأنظمة (Regimes) التي يمكن تعريفها بأنها مجموعة صريحة أو ضمنية من المبادئ والقواعد وإجراءات اتخاذ القرارات تلتقي عندها توقعات القوى الفاعلة في مجال معين من مجالات العلاقات الدولية[21]. ويمكن أن تعتبر أيضاً مجموعة من «الترتيبات الحاكمة التي تنظم السلوك وتسيطر على آثاره»[22].

---

(١٩) Iver B. Neuman, «A Region Building Approach to Northern Europe,» *Review of International Studies*, vol. 20, no. 1 (January 1994), pp. 53, 58 and 73.

(٢٠) Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, p. 7.

(٢١) Stephen D. Krasner, «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,» *International Organization*, vol. 36, no. 2 (Spring 1982), p. 186.

(٢٢) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, cited in:

المصدر نفسه، ص ١٨٦.

وتمثل الأنظمة شكلاً من أشكال التعاون تتجاوز السعي إلى تحقيق المصالح الخاصة في الأجل القصير[٢٣].

والأنظمة الوظيفية، وكذلك الأنظمة الجيووظيفية، هي الأشكال المتصاعدة للإقليمية. ويمكن تقسيم الأنظمة إلى ثلاث فئات: (١) «الأنظمة التلقائية»، وهي نتيجة لـ تلاقي التوقعات، وبالتالي فليس هناك «تنسيق واع» وراء تشكيلها. (٢) «الأنظمة المتفاوض عليها»، وتكون نتيجة فرعية للموافقة الصريحة والجهود الواعية للاتفاق على مجالاتها الأساسية. (٣) «الأنظمة المفروضة من أعلى»، والتي تمثل الفئة الثالثة، فتقوم بالترويج لها قوى مهيمنة أو مجموعة من القوى المهيمنة. ويتم ذلك عن طريق «الإكراه، والتعاون، والتلاعب بالحوافز»[٢٤].

٢ ـ قابلية المنظمة الجديدة للتشكل

تتمثل في قدرتها على احتواء أطر للتعاون أضيق نطاقاً، وفي بعض الأحيان أكثر تحديداً، أو أن تكون جزءاً من منظمات أكبر من دون أن يكون في ذلك ما يهدد مجال اختصاصها أو سلطاتها. وقد أدى إنشاء المساحات أو المناطق الوظيفية كمجرد إضافات لأغراض محدودة تتجاوز خطوط الحدود القائمة[٢٥] في سياق منظمات معينة أو تتقاطع مع منظمات أخرى، أو أن تكون أدوات أساسية للتعاون بحيث أدت إلى زيادة تعقيد مسألة التداخل. وقد عولجت هذه الأخيرة عن طريق مفهوم التفريع في بعض الحالات، وهي مهمة لا تكون سهلة أو ناجحة في جميع الأوقات. وهي تعالج أيضاً عن طريق عملية مستمرة لتحديد المهام والتمييز بينها من أجل توضيح الخطوط الفاصلة بين منظمتين متنافستين.

وفي حالات أخرى، ربما يبدو الإقليم أشبه ببناء متعدد الطوابق، كل منها يمثل مجموعة محددة من المهام، ويمكن أن تنتمي البلدان إلى العديد من هذه الطبقات المتمايزة من دون الخوف من التداخل. فالمعمار الأوروبي يتألف من «خمس عشرة مجموعة متعددة الأطراف على الأقل تساهم في تشكيل المصير الجماعي

---

(٢٣) Robert Jervis, «Security Regimes,» *International Organization*, vol. 36, no. 2 (Spring 1982), p. 357.

(٢٤) Oran R. Young, «Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes,» *International Organization*, vol. 36, no. 2 (Spring 1982), pp. 282-285.

(٢٥) Gidon Gottlieb, «Nations without States,» *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 3 (May - June 1994), p. 105.

للقارة»[٢٦]، ومن ثم فإن أوروبا تمثل أفضل نموذج للإقليمية المركبة.

وهناك عوامل عديدة تقف وراء الاتجاه البازغ للإقليمية الجديدة، وهي:

أ ـ البحث عن هوية جديدة، وهو تحد مشترك يواجه جميع الترتيبات الإقليمية القائمة. وتختلف طبيعة الاستجابة اختلافاً كبيراً من منطقة إلى أخرى. وإذا ظلت المنظمة غير مستجيبة للبيئة المتغيرة، أو عاجزة عن الوفاء بمطالب تلك البيئة وبيان ما تتسم به من قيود وما تتيحه من فرص، فذلك سوف يفضي إلى تهميش المنظمة وإلى فقدانها المصداقية، لأنها تغدو أقل جدوى بصورة مطردة لدولها الأعضاء. وقد كانت منظمة حلف شمال الأطلسي، كما ذكرنا آنفاً، نشطة تماماً في عملية استكشاف الذات هذه، وفي حرصها على إعادة تعريف مفهومها للأمن. وقد أطلق وارن كريستوفر، وزير خارجية الولايات المتحدة، طلقة تحذير عندما قال إن الحلف الذي لا يطوع وجوده ليتلاءم مع تحديات الأمن الجديدة التي تواجه أوروبا سيتعرض لخطر التفكك[٢٧].

وقد تحدث هنري كيسنجر عن الحاجة إلى «شعور واضح بهوية الحلف، وتعريف واضح للاتحاد الأوروبي». وقال «إنه يصعب على المرء أن يبني أوروبا، أو شراكة أطلسية، إذا لم يكن مستعداً ليبين بوضوح أين تبدأ أوروبا وأين تنتهي»[٢٨]. وقد كتب آلان جوبيه الذي كان وزيراً لخارجية فرنسا في ذلك الوقت مقالة طويلة عن الحاجة إلى إعادة التفكير في أوروبا[٢٩].

ب ـ العنصر المتعلق بالأمم المتحدة، وقد استهل تقرير الأمين العام «جدول أعمال من أجل السلام» المناقشة حول زيادة التعاون، وتعدد أوجهه، والتشاور بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. وأوضح التقرير أن المشاورات بين الجانبين، يمكن أن تحقق الكثير في بناء توافق الرأي الدولي حول طبيعة أية مشكلة والتدابير اللازمة لمواجهتها[٣٠].

---

(٢٦) ورد في: John Gerard Ruggie, «Multilateralism: The Anatomy of an Institution,» *International Organization*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), p. 561.

(٢٧) Warren Christopher, «NATO Plus,» *Washington Post*, 9/1/1994.

(٢٨) Henry A. Kissinger, «Kohl Again Can be Good for Alliance and Europe,» *International Herald Tribune*, 24/10/1994, p. 7.

(٢٩) Alain Juppe, «Repenser «l'Europe»,» *Le Monde*, 18/11/1994, pp. 1 et 8.

(٣٠) Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping*, Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (New York: United Nations, 1992).

وفي وقت لاحق، وبناء على دعوة الأمين العام، عقد في أول آب/أغسطس ١٩٩٤ اجتماع بينه وبين الأمناء العامين لعشر منظمات إقليمية تتعاون مع المنظمة الدولية. وكان من المفروض أن يكون هذا الاجتماع بدايةً لعملية تعاون على المحور الاقليمي الدولي، وظهر أثناءه اهتمام متزايد واقتناع راسخ بالحاجة إلى إعادة تحديد العلاقة الشاملة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بغرض زيادة إشراك هذه الأخيرة في ما ينشأ من قضايا وفي المشاكل ذات البعد الدولي.

ج - ربما تؤدي الأهمية المتزايدة لبنود معينة في جدول أعمال الدول إلى خلق ما يسميه روبرت كيرهان «كثافة القضايا». ويقصد بذلك عدد القضايا التي تثار وأهميتها في حيز محدد، وتؤدي إلى تشكيل «ارتباطات متراكبة». ويرى كيرهان أن «زيادة كثافة القضايا تؤدي إلى زيادة الاحتياج إلى الأنظمة الدولية»(٣١)، وذلك يترجم إلى تشجيع المزيد والمزيد من الإقليمية الوظيفية.

د - هناك تجمعات دبلوماسية ظهرت في فترة مابعد الحرب الباردة، تنشأ عنها اليوم مجموعات جديدة من التحديات والفرص لإعادة الهيكلة الإقليمية. من ذلك مثلاً أن انتهاء نظام الفصل العنصري في جنوب افريقيا فتح الباب أمام جنوب افريقيا التي كانت في عزلة اقليمية لتعود إلى الانضمام إلى القارة الافريقية، وربما تقوم بدور القاطرة في التكامل الإقليمي المقبل في افريقيا بسبب ما تملكه من إمكانيات ضخمة. وأدى تفكك الستار الحديدي في أوروبا إلى إعادة تشكيل مساحة أوروبية شاسعة، وفتح الباب أمام الفرص والإمكانيات لإعادة انضمام القارة الأوروبية إلى أطر إقليمية قديمة أو جديدة.

والواقع أن المعمار الأوروبي البازغ معقد للغاية، فالاتحاد الأوروبي يواجه التحديات، وكذلك ضغط الوقت من أجل التوسع في اتجاه الشرق، وذلك يحدث أولاً عن طريق الإقليمية الانتقالية، من دون أن يخلو من إحباطات تشعر بها البلدان المرشحة للانضمام. ويسعى الاتحاد الأوروبي جاهداً للإفلات من إشكالية التوسيع في مقابل التعميق، وهو يؤجل الاتجاه الأول إلى حين تعزيز الاتجاه الثاني. كما أن الاتحاد الأوروبي موزع بين الاتجاه إلى الشرق والنداء إلى الجنوب. ففي الشرق الأوسط، المفروض أن تتوج عملية السلام العربي - الاسرائيلي بإقامة نظام إقليمي جديد يشمل أطراً مختلفة للتعاون. والخلافات بين الأطراف المعنية تتعلق

(٣١) Robert O. Keohane, «The Demand for International Regimes,» *International Organization*, vol. 36, no. 2 (Spring 1982), pp. 339-340 and 354.

بسرعة التطبيع، وتوقيت وضع تلك الأطر، وحجم التكامل، لا بشأن فكرة قيام نظام إقليمي جديد. ومن ثم، فإن انتهاء الحرب الباردة رفع الغطاء الضاغط عن بعض المناطق، وسمح بخلق ديناميكيات إقليمية وإعادة هيكلة إقليمية جديدة.

هـ - وفي مؤتمر صحفي عقد في ١١ تموز/يوليو ١٩٩٤ بين الرئيس الأمريكي كلينتون والمستشار الألماني هيلموت كول، ذكر الرئيس الأمريكي أن «التجارة سوف تحدد بصورة متزايدة العلاقات التي تربط بين الدول في القرن الحادي والعشرين شأنها شأن القوات العسكرية»[٣٢].

وهذه العبارة تبين الدور الرئيسي للدبلوماسية الاقتصادية، وكذلك تصاعد أهمية العوامل الاقتصادية في فترة ما بعد الحرب الباردة. والنموذج المنتصر لليبرالية الجديدة، بدعامتيها من اقتصاد السوق والتخصيصية، وارتفاع الموجة النيوليبرالية الرامية إلى إزالة الحواجز بين الدول، تساهم بدرجة كبيرة في تعزيز الإقليمية. فهذه الأخيرة تعتبر أنسب الأطر في حالات كثيرة، سواء كانت انتقالية أو نهائية، من أجل نجاح الهيكلة الجديدة النيوليبرالية للاقتصادات الوطنية. وقد قيل إنه يبدو أن الموجة الحالية للإقليمية الجديدة أصبحت الدوغما الإنمائية للتسعينيات[٣٣].

إن التنظيمات الإقليمية الصغيرة، مثل منظمة «ميركوسور» التي تضم الأرجنتين والبرازيل وباراغواي واورغواي، و«مجموعة الثلاثة» التي تضم المكسيك وفنزويلا وكولومبيا، ومجموعة «فيزي غارد» التي تجمع بين تشيكيا وسلوفاكيا وبولندا وهنغاريا، و«الحلف الإندي» الذي يضم بوليفيا وكولومبيا واكوادور وبيرو وفنزويلا من ناحية، والأحلاف الإقليمية الكبيرة، مثل الأويك والنافتا والاتحاد الأوروبي من ناحية ثانية، هي كلها جزء من اتجاه متزايد لإعادة تشكيل الاقتصاد العالمي وتجميعه في تجمعات أو تكتلات تجارية.

وهناك تحد رئيسي لهذه الأطر التكاملية، وهو قدرتها على تحقيق الاستقرار والأمن والرخاء، عن طريق تشجيع الأنشطة الإنمائية التي تتخطى حدود الدولة وتحقق المنافع الاقتصادية المثلى لجميع المشاركين فيها، وتسهم في الحد من الفوارق داخل الدولة الواحدة وبين الدول المختلفة.

ومن ثم فإن الحاجة إلى تحويل الاهتمام عن النهج المتمركز في الدولة

---

(٣٢) U.S. Information Office, in: *The Wireless File* (7 November 1994), p. 1.

(٣٣) Marianne H. Marchand, «Gender and New Regionalism in Latin America: Inclusion/Exclusion,» *Third World Quarterly*, vol. 15, no. 1 (March 1994), pp. 63-76.

الواحدة إلى النهج الاقليمي يقوم على افتراض أن النهج الأول يجد من العائدات الاجتماعية الاقتصادية للتنمية، والتي يمكن توفيرها بصورة أفضل في إطار إقليمي.

و ـ وقد قيل إن «الانخفاض في قدرة الدول الكبرى على الامتداد بقوتها بصورة موحدة حول كوكب الأرض سمح للدول الإقليمية ذات النفوذ بأن تمارس تطلعات الهيمنة التي ظلت مكبوتة منذ أمد طويل داخل ساحات جيوسياسية محلية»(٣٤). والواقع أن توزيع القوة في النظام العالمي الذي يتشكل الآن، والاتجاه نحو ظهور نظام متعدد الأقطاب، زادا من التنافس على زيادة النفوذ من جانب العديد من الأقطاب الإقليمية القائمة والمحتملة. ويسعى كل قطب إلى إنشاء أو وضع الحدود للإقليم الخاص به. وإحدى جوانب هذه المحاولة رسم خطوط فاصلة جديدة على يد القوى الإقليمية المهيمنة، بل إن هناك اتجاهاً عاماً بين القوى الإقليمية الكبيرة لوصف منطقتنا بأنها مجال نفوذها(٣٥). وهي تضفي المشروعية على تلك المحاولات بالحديث عن أسباب ثقافية وتاريخية، أو عن المكاسب الاقتصادية المتوقعة.

وهكذا فإن بلداناً كثيرة تسعى الآن للقيام بدور جديد. فهي تريد أن تضع نفسها في موقع جديد على المسرح الجيواستراتيجي المتغير. ونتيجة هذه المحاولات هي زيادة إقليمية دور تلك البلدان. ومن الأمثلة في هذا الصدد عودة تركيا إلى الشرق من ناحية، وسعيها للامتداد داخل الاتحاد السوفياتي السابق من ناحية أخرى، وسياسة اسرائيل الداعية إلى «شرق أوسط جديد».

وهناك مثال جيد آخر، وهو سياسة روسيا في البلاد الخارجية القريبة منها. فأندريه كوزيريف يتحدث مثلاً عن الدور الخاص والمسؤولية الخاصة لروسيا في المنطقة السوفياتية السابقة، ويدعو إلى إعادة التكامل بصورة تدريجية على أساس اقتصادي في المقام الأول(٣٦). والاهتمام المتزايد الذي تبديه المانيا بأوروبا الوسطى والشرقية، وسياسة اليابان القوية في محيطها الآسيوي المباشر، هما من الأمثلة

---

(٣٤) David J. Myers, «Threat Perception and Strategic Response of the Regional Hegemons: A Conceptual Overview,» in: David Myers, ed., *Regional Hegemons: Threat Perception and Strategic Response* (Boulder, Colo.: Western Press, 1991), p. 2.

(٣٥) Neuman, «A Region Building Approach to Northern Europe,» p. 65.

(٣٦) Andrei Kozyrev, «The Lagging Partnership,» *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 3 (May-June 1994), pp. 59-71.

الأخرى لهذا الاتجاه. وسواء لعبت الدول المهيمنة المحتملة أو القوى الإقليمية المحورية دوراً تجميعياً أو تفريقياً، فإنها سوف تبعث دائماً بديناميكية جديدة في عمليات التوجه الإقليمي حيثما تظهر.

ويمر دور الدولة في فترة ما بعد الحرب الباردة بتغييرات مهمة نحو المزيد من التفاؤل في مجالات عديدة، بل إن مفهوم السيادة آخذ في التحول على أسس نظرية، وكذلك على أسس عملية، وإن كانت النظرية ما زالت متخلفة عن الممارسات الجديدة في هذا الصدد. فنحن نشهد تآكلاً متزايداً لسيادة الدولة في الإدارة اليومية لشؤون العالم. وفي الوقت نفسه، فإن فكرة التدخل لأسباب إنسانية، سواء اعتبر واجباً من الواجبات أو حقاً من الحقوق، هو من المسائل المهمة التي تكتسب مكانة متزايدة في جدول الأعمال الجديد للسياسة العالمية.

وظهور قضايا جديدة ذات طبيعة مركبة، والتي تتخطى حدود الدول، من حيث محيطها الوظيفي، هي قوة دافعة، وكذلك مقنعة بأن الدولة لا تستطيع أن تتصدى بنجاح لجميع القضايا التي تثور داخل حدودها. فالنضج السياسي للدولة في كثير من الحالات، من ناحية، والعامل المقابل لتجزئة الدولة أو إخفاقها من ناحية أخرى، يعملان معاً على قيام الإقليمية كإطار للتصدي للقضايا بطريقة أكثر فاعلية في الحالة الأولى، وباعتبارها الإطار العملي الوحيد للتصدي للقضايا نفسها في الحالة الثانية.

ويساند العامل الثقافي ازدهار شكل جديد من الإقليمية، ألا وهو الإقليمية الثقافية، وهي تقوم على تعريف رحب للإقليم الثقافي. ويستطيع مهندسو مثل هذا الإقليم أن يستخدموا معايير مختلفة تلائم ما يرمون إليه من تحديد نطاق الإقليم. ويستعان في وضع التعريف باللغة، والعرق، والحضارة، كما يستعان بها في خلق الوعي الإقليمي، وبالتالي الهوية الإقليمية.

وتتبع فرنسا دبلوماسية قوية متعددة الأطراف في إطار «الفرنكوفونية» تقوم على أساس توفير آلية لحفظ السلام لهذه البلدان، بينما تدعو إلى هيكلة التعاون الاقتصادي بين أعضاء المنظمة. وتسعى فرنسا إلى إحياء، أواصر افريقيا «فرنسية» ثم تعزيزها، وخصوصاً بعد زيادة التنافس بينها وبين الولايات المتحدة على الأسواق الافريقية.

وتثير تركيا مسألة وحدة الشعوب ذات الأصل التركي لإقامة علاقات خاصة مع الجمهوريات التي تضم شعوباً تركية من الاتحاد السوفياتي السابق. وقد عقد في أنقرة واسطنبول اجتماعان للقمة لرؤساء دول تركيا وكزاخستان واوزبكستان

وتركمانستان وقرغيزستان وأذربيجان، بغية إقامة إطار تنظيمي يجمع بين هذه الدول الست لتقوية ارتباطاتها السياسية والاقتصادية وتجميعها حول تركيا.

ومن ثم يمكن أن تفهم الإقليمية الثقافية، إما على أنها إشارة إلى عدم المرور للدول التي لا تنتمي إلى الهوية محل البحث، أو على أنها أداة لتعزيز الارتباطات بين مجموعة من الدول، أو أخيراً كمحاولة لإنشاء منطقة نفوذ وإضفاء الشرعية على المنشأة الجديدة.

ثالثاً: العوامل الدافعة للإقليمية الجديدة

تمثل الإقليمية الجديدة اتجاهاً أساسياً إلى جانب الكوكبية المتصاعدة والقومية المتجددة في فترة ما بعد الحرب الباردة. وتتشكل ديناميكية الإقليمية الجديدة إلى حد كبير بالتفاعل بين هذه الاتجاهات الثلاثة في علاقة ثلاثية الجوانب. والمؤسسات الدولية، مثل الأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية، التي كانت من نتاج المفاوضات الناجحة لمنظمة الغات، هي جزء من هذه الكوكبية، إذ إنها تتأثر أكثر فأكثر بالقضايا الكوكبية والاتجاه إلى التصدي لهذه القضايا أو لتداعياتها.

وفي الوقت نفسه، فإن القومية، سواء قامت على أساس عرقي أو ثقافي أو ديني، تعرف تعريفاً فضفاضاً بأنها عودة إلى أشكال الولاء الأزلي. وهي التوحد مع «مجتمع متخيل» لا يتضارب بالضرورة مع مقاييس المجتمعات الواقعية المتمركزة حول الدول.

والتفاعل بين القومية والكوكبية مهم للغاية وكاشف للفترة المقبلة. فالكوكبية تضعف الهوية القومية في بعض الأحيان بتدميرها لهيكل التجزئة، وهو سمة أساسية من سمات القومية. وربما تكون الكوكبية محركة للمصالح المضادة للهوية، فهي تخلق هويات أساسية جديدة عن طريق تحويل الناس إلى بدو كوكبيين يتأثرون بالأنواع نفسها من القيم، وبالتالي يتقاربون في سلوكهم. وفي الوقت نفسه، يمكن للقومية أن تحبط عمليات الكوكبية لأنها لا تأخذ بمنطق التكلفة والمنفعة نفسه. والعنصر الرمزي في القومية، وما لها من جاذبية عاطفية، بل قتالية، يمكن دائماً أن يقف في طريق اقتصادات الكوكبية. كما يمكن أن يفضي انعدام الأمن الناتج من انعدام اليقين، والتغيرات التي تحدثها الكوكبية، إلى تقوية القومية، لأن انعدام الأمن يمكن أن يبعث القومية من جديد أو يقويها. وعلى ذلك، فإن كلاً من القومية والكوكبية مشتبك في مباراة مختلطة، يعمل فيها كل منهما على إضعاف الآخر، وعلى تقويته أيضاً، الأمر الذي يجعل العلاقة بينهما، في وقت واحد،

ديناميكية ويصعب التنبؤ بنتيجتها.

وبعد ما تقدم، فإن نطاق الدراسة ينتقل بنا إلى التركيز على العلاقة بين الأمم المتحدة والأقاليم المختلفة، ثم العلاقة بين مختلف الأقاليم، والعلاقة بين الإقليمية و«دولة الأمة»، باعتبارها أهم أشكال هذه العلاقة الثلاثية.

١ ـ الأمم المتحدة والإقليمية الجديدة

لأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة عقد مجلس الأمن اجتماعاً على مستوى القمة في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، وكان ذلك تتويجاً لمرحلة التفاؤل في تاريخ المنظمة العالمية. وقد جاءت هذه المرحلة في أعقاب مرحلة الحرب الباردة التي تميزت بالإحباط والشلل والنجاح المحدود، نتيجة للاختلاف الاستراتيجي والايديولوجي في السياسة العالمية.

وكان التفاؤل بشأن دور الأمم المتحدة نتيجة للتوافق، الذي لم يدم إلا مؤقتاً، بدلاً من الاختلاف، في مرحلة الانتقال من الحرب الباردة إلى ما بعدها. وساعد على ذلك النجاح في تحرير الكويت. وعلى رغم أن دور الأمم المتحدة في هذه العملية كان مجرد إضفاء الطبيعة الشرعية عليها، وليس القيام بدور حقيقي، فقد حدثت مبالغة في قراءة درس «الكويت» بسبب روح التفاؤل التي كانت سائدة، وواقع أن عمليات الكويت كانت نتيجة لتوافق الآراء المستند إلى مبادئ الأمم المتحدة، وظهور عزم جديد على مواجهة المنازعات وتسويتها. بالإضافة إلى أن بعض العمليات الناجحة للأمم المتحدة في تسوية المنازعات وحفظ السلام في آسيا وافريقيا كانت من الأسباب الإضافية لهذا التفاؤل.

ومن ثم فقد انعقدت القمة لترجمة هذا التفاؤل البازغ بشأن الأمم المتحدة إلى جعلها أكثر قدرة على النهوض بقائمة طويلة من التغييرات في العالم، وجعلها أكثر فاعلية. وقد جاء مثلاً في البيان الرئاسي الصادر عن المجلس، القول بأن «جميع الدول الأعضاء تتوقع أن تقوم الأمم المتحدة بدور محوري في هذه المرحلة الحاسمة. وأعضاء المجلس يؤكدون أهمية تقوية الأمم المتحدة وتحسينها من أجل زيادة فاعليتها». وطلب البيان الذي دعا الأمين العام إلى تقديم توصياته في هذا الصدد إلى أن يتناول الأمين العام أيضاً «المساهمة التي تقدمها المنظمات الإقليمية بما يتفق مع الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لمساعدة المجلس في أعماله»[٣٧].

---

(٣٧) Text of the Presidential statement made by the Prime Minister of Britain at the Security Council Summit on 31 January 1992.

لم يهدف تقرير الأمين العام المعنون «جدول أعمال من أجل السلام»، والذي كان هو نفسه استجابة لبيان القمة، إلى «وضع أي إطار رسمي للعلاقة بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة أو الدعوة إلى وضع تقسيم عمل محدد»[٣٨]. وعلى رغم ذلك، فقد استهل التقرير حواراً بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية. وقد اعتبر التقرير أن الأنشطة الإقليمية هي من المسائل المتعلقة باللامركزية وتفويض السلطة والتعاون مع جهود الأمم المتحدة، الأمر الذي يمكن أن يخفف من أعباء مجلس الأمن، كما يمكن أن يسهم في وجود شعور أعمق بالمشاركة وتوافق الرأي وبسط الديمقراطية في الشؤون الدولية».

وفي وقت لاحق، صدر بيان رئاسي باسم مجلس الأمن في ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣ يدعو المنظمات الإقليمية إلى أن تدرس على سبيل الأولوية ما يلي:

ـ وسائل تعزيز مهامها في صيانة السلم والأمن الدوليين في مناطق اختصاصها، مع مراعاة سمات كل إقليم. وأن تنظر على الأخص في تدابير الدبلوماسية الوقائية، بما في ذلك تقصي الحقائق، وبناء الثقة، والمساعي الحميدة، وبناء السلم، وحفظ السلم.

ـ الوسائل والأساليب الكفيلة بزيادة التنسيق بين جهودها وجهود الأمم المتحدة[٣٩].

ثم اعتمدت الجمعية العامة بالإجماع قراراً في الاتجاه نفسه الذي أورده البيان الرئاسي يدعو إلى تشجيع المنظمات الإقليمية، وكذلك الأمين العام، على مواصلة الجهود لتعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية[٤٠].

وتركزت استجابة المنظمات الإقليمية لدعوة الأمين العام على الاعتراف بالدور الذي يمكن أن تقوم به هذه المنظمات، والذي يسمح لها بأن تساهم مساهمة فعالة في صون السلام والأمن، كما أبرزت أهمية التعاون الوثيق مع الأمم المتحدة، وشجعت على التشاور وتبادل المعلومات بين الجانبين. وجاءت ثلاثة إجابات من منظمات «الجنوب» قدمت رؤيتها بشأن كيفية تطوير هذه العلاقة الإقليمية الدولية: **أولاً**، ذكرت منظمة الوحدة الافريقية أن «العلاقة يجب أن تقوم

---

(٣٨) Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping*, pp. 64-65.

(٣٩) United Nations, S/25184, 29/1/1993.

(٤٠) United Nations, A/RES/47/120 B, 8/10/1993.

بطريقة تؤدي إلى الاستفادة من الميزة النسبية للمنظمات الإقليمية من ناحية، وللأمم المتحدة من ناحية أخرى، على النحو الأمثل». وأكدت منظمة الوحدة الافريقية مميزات المنظمات الإقليمية التي تعتبر مساهمة أساسية في هذه العلاقة، بقولها: «إن منظمة الوحدة الافريقية تأتي إلى هذه المشاركة بأهميتها السياسية باعتبارها منظمة إقليمية على نطاق القارة الافريقية، تستعين بقربها من مواقع الخلاف الافريقية المحلية ومعرفتها بها على نحو أفضل، وبالتجربة التاريخية المشتركة والثقافة المشتركة لدولها الأعضاء والإرادة السياسية لحل مشاكلها الخاصة».

وفي ضوء ما سبق تدعو منظمة الوحدة الافريقية الأمم المتحدة، على سبيل الأولوية، إلى تقديم المساعدة والدعم لتقوية قدرة المنظمة على التصدي للمنازعات[٤١].

وثانياً، وجهت منظمة الدول الأمريكية انتقاداً شديداً لنهج الأمم المتحدة إزاء إقامة علاقة جديدة من حيث «الاتجاه إلى رؤية هذا التعاون من منظور، من جانب واحد، يوجه معظم الاهتمام إلى المساعدة التي قد تستطيع المنظمات الإقليمية أن تقدمها للأمم المتحدة، وإعطاء اهتمام أقل للمساندة التي قد تستطيع الأمم المتحدة أن توفرها للهيئات الإقليمية. وأن التعاون، حتى يكون فعالاً، يجب أن يكون متبادلاً».

وحذرت منظمة الدول الأمريكية من أنه «لن يكون مناسباً أن تحدد المنظمة العالمية الأنشطة التي ينبغي أن تقوم بها الأجهزة الإقليمية، ولا التدابير التي ينبغي أن تأخذ بها لتحقيق هذا الغرض، فذلك لا يتفق مع حقوق الدول التي تقرر الترتيبات الإقليمية. ورأت المنظمة فوق ذلك أنه حتى يكون التعاون بناء يجب عدم المساس بروح الاعتراف المتبادل بهوية كل من المنظمتين واختصاصاتهما». وختمت منظمة الدول الأمريكية بيانها بقولها إنه لا يمكن أن تكون هناك وسيلة واحدة أو نظام واحد يحكم تعاون الأمم المتحدة مع مختلف المنظمات أو الترتيبات الإقليمية، وأعربت عن فهمها أن هذا الحوار لا يهدف إلى إقامة نظام جديد يتحقق فيه نوع من سيطرة المنظمة العالمية على المنظمات الإقليمية[٤٢].

---

(٤١) ***Comments and Observations of the OAU on the Statement of the President of the UN Security Council Relating to the Agenda for Peace: Role of Regional Arrangements and Organizations*** **(Cairo: OAU Mission, 1993).**

(٤٢) **«Statement of Secretary General of the OAS to the Special Committee on the Charter of the UN and on the Strengthening of the Role of the Organization, 8/3/1993,» (Washington, D.C.: OAS Secretariat General, 1993).**

ثالثاً، ردت جامعة الدول العربية بتقديم الاقتراحات التالية: إجراء مشاورات مباشرة وفورية في حالات النزاع التي تهدد السلام والأمن في المنطقة العربية، وإيجاد آليات مشتركة بين المنظمتين لجمع المعلومات والبيانات وتحليلها للتعرف إلى الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية وتأثيرها في المناطق التي يمكن أن يحدث فيها نزاع. وتقوم هذه الآليات بمهمة نظام الإنذار المبكر، وتشكيل بعثات مشتركة لتقصي الحقائق والتشاور بشأن تدابير نشر القوات بصورة وقائية وطبيعية، وتركيب هذه القوات التي سوف تعمل في العالم العربي تحت راية الأمم المتحدة، وإشراك المنظمات الإقليمية في بناء السلام، الأمر الذي يتطلب التنسيق والتخطيط والتنفيذ المشترك لبعض المشاريع، وخصوصاً توفير المساعدة من أجل التنمية عن طريق المنظمات الإقليمية المعنية[٤٣].

وعقدت اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وتعزيز دور المنظمة اجتماعين طويلين في آذار/مارس ١٩٩٣ وآذار/مارس ١٩٩٤ وحضرهما ممثلون لمنظمات إقليمية مختلفة.

ويمكن تلخيص الأفكار الأساسية التي طرحت في هذين الاجتماعين كما يلي:

ـ إن العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية يجب أن تقوم على أساس مبدأ أن كلاً منها تكمل الأخرى.

ـ إن الفروق بين المنظمات من حيث طبيعتها ومهامها، وكذلك خصائصها الراجعة أساساً إلى ظروف إنشاء كل منها، يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد طرق التعاون ووسائله. وقد أعلنت بعض المنظمات مثلاً أنها قادرة على التصدي لقضايا انتهاكات حقوق الإنسان، وأوضحت منظمات أخرى أن صون السلم والأمن الدوليين ليس من بين مهامها الأساسية.

ـ إن البحث عن صيغة جامدة للتعاون لن يكون مجدياً للأسباب المذكورة آنفاً. وبالتالي فإن الاتفاقات مع كل منظمة يجب أن توضع بقصد الحفاظ على استقلال كل منظمة وسلامتها.

ـ إن التعاون طريق ذو اتجاهين، ويجب أن يقوم على أساس المعاملة بالمثل،

---

(٤٣) انظر: «Letter of the Secretary General of the OAS to the Secretary General of the UN, 8/2/1994,» (Cairo: LAS Documentation Center, 1994).

وعلى حين تستطيع المنظمات الإقليمية أن تسهم في مجالات معينة من أنشطة الأمم المتحدة، فإن على هذه الأخيرة أيضاً أن تسهم في مجالات النشاط الأخرى للمنظمات الإقليمية.

ـ وفي حالة تسوية المنازعات، يصبح التعاون أكثر جدوى إذا بدأ في مرحلة مبكرة من النزاع. وبعبارة أخرى، إن منع المنازعات مبكراً يكون أكثر فائدة من منعها في وقت متأخر.

وبناء على توصية اللجنة الخاصة اعتمدت الجمعية العامة قراراً بعنوان «إعلان بشأن تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والترتيبات والوكالات الإقليمية في صون السلم والأمن الدوليين»[٤٤]، وكان هذا القرار ثمرة لمداولات اللجنة.

وإذا كان «الإعلان» قد أخذ بنهج محاولة تسوية المنازعات المحلية أولاً في الإطار الاقليمي (١ ـ أ)، وأشار إلى أن مجلس الأمن سوف يشجع على الأخذ بهذا النهج (١ ـ ب)، فقد رأى مع ذلك ألا يتخذ إجراء ذو طبيعة قسرية، بمقتضى الترتيبات الإقليمية، أو بواسطة الوكالات الإقليمية، من دون ترخيص من المجلس (١ ـ د). ومن ثم فإن اختصاصات الترتيبات الإقليمية خاضعة دائماً لإشراف مجلس الأمن.

وتنطبق القاعدة نفسها على تشكيل مجموعات المراقبين العسكريين والمدنيين وبعثات تقصي الحقائق وفرق قوات حفظ السلام وتدريبها، من أجل استخدامها على الوجه المناسب. . . تحت سلطة مجلس الأمن أو بناء على ترخيص منه.

وفي مسار آخر، دعا الأمين العام للأمم المتحدة المنظمات الإقليمية التي تعاونت معها الأمم المتحدة في مسائل السلم والأمن الدوليين. . إلى إجراء تقدير مشترك لذلك التعاون، وإلى تبادل الآراء بشأن ما إذا كان ينبغي إحداث تغيير في طريقة إجراء التشاور، وكيف يمكن تعزيزه في المستقبل.

وكما ذكرنا آنفاً، فإن الاجتماع الذي عقد في أول آب/أغسطس ١٩٩٤ حضرته عشر منظمات إقليمية إلى جانب الأمم المتحدة[٤٥]. وقدمت الأمم المتحدة ورقة معلومات أساسية لتيسير المناقشة. وأبرزت الورقة كلاً من ازدياد الفرص وازدياد الحاجة إلى دور أكثر نشاطاً ومسؤوليات أكبر من جانب المنظمات الإقليمية

---

(٤٤) United Nations, A/RES/49/57, 9/12/1994.

(٤٥) حول وثائق الاجتماع، انظر: «The Meeting of the UN and Regional Organizations, 1/8/1994: A Collection of Documents,» (Cairo: LAS Documentation Center, 1994).

في منطقة كل منها. وسبب هذا الدور، كما جاء في الورقة، هو تآكل الاستعداد السياسي على المستوى العالمي لاتخاذ تدابير فعالة لاحتواء المنازعات أو لتسويتها في فترة ما بعد الحرب الباردة. وزاد من تفاقم هذه المشكلة عدم وجود العوامل الجيوسياسية التي كانت تحول دون تصاعد المنازعات أثناء الحرب الباردة.

وأثارت الورقة أيضاً مسألة أفضل الوسائل للربط بين الجهود الإقليمية والدولية من أجل تعزيز السلام الدولي ورخاء البشرية. وفي النهاية، اقترحت الورقة مناقشة القضايا التالية: مبدأ اللامركزية في فترة ما بعد الحرب الباردة، والميزة النسبية لكل من الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجالات الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلام، وحفظ السلام، وتوزيع العمل بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، والجوانب المالية والتنفيذية للتعاون.

وكان الاجتماع العام للأمم المتحدة، الذي بدأ ببيان افتتاحي قدمه الأمين العام، وكان بمثابة تحذير مباشر بأن الآلة تحمل أعباء أكثر من طاقتها بسبب قائمة الأزمات والمنازعات التي لا تنتهي، سواء منها الأزمات القائمة أو المتوقفة، وأنها تثقل كاهل المنظمة من حيث مواردها وقدراتها البشرية والمادية المحدودة، وتزداد حدة المشكلة عندما لا تتوافر الرغبة السياسية في وضع آلة الأمم المتحدة موضع العمل، كما هو الحال في معظم الأحيان. وتضمن التحذير دعوة جميع الأطراف إلى حمل جزء من المسؤولية. وكان القسم الثاني من بيان الأمين العام عبارة عن قائمة الاقتراحات بالمجالات التي يمكن للمنظمات الإقليمية أن تتدخل فيها، والمبادئ التي ينبغي أن تحكم تصرفاتها، وقواعد التعاون.

وأكد كل من الأمين العام ورئيس الجمعية العامة أهمية تقوية المنظمات الإقليمية. فأشار الأمين العام بطرس بطرس غالي إلى ضرورة بدء الدبلوماسية الوقائية على المستوى الإقليمي، ودعا إلى إنشاء آليات لتدبير بناء الثقة من خلال المنظمات الإقليمية، مثل إنشاء مراكز إقليمية للحد من المخاطر.

وتضمنت البيانات التي أدلى بها ممثلو شتى المنظمات الإقليمية سمتين مشتركتين: **الأولى**، وصف إنجازات المنظمة في مجال تسوية المنازعات على الخصوص، **والثانية** تقديم صياغات عامة للاقتراحات المعروفة سلفاً بشأن تقوية العلاقات مع الأمم المتحدة.

ومع ذلك، فقد أثارت هذه المنظمات بعض النقاط المهمة، إذ أبرز البيان الذي ألقي باسم ما كان وقتها مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا أهمية «مبدأ التفريع»، من حيث انطباقه على العلاقة بين المؤتمر والأمم المتحدة، وقال إن ذلك

سوف يزيد من الفاعلية ويؤدي إلى تفادي التكرار.

وفي الوقت نفسه، حذر «الأمين العام للكومنولث» في بيانه من أخطار «التطبيق الجامد لمبادئ اللامركزية» التي تشمل على حد تعبيره ما يلي: «خطر الانتقاص من الدور الأساسي لمسؤولية مجلس الأمن عن السلم والأمن الدوليين، وخطر تشجيع الانتقائية واللامبالاة، والاتجاهات الانعزالية الجديدة في المناطق التي لا تتأثر بصورة مباشرة بمنازعات معينة، وخطر الاستجابات غير الكافية للمنازعات القائمة والمحتملة في المناطق الفقيرة بالموارد. ورؤي أن اللامركزية أكثر ملاءمة في الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام، لأن المنظمات الإقليمية «قريبة من مسرح الأحداث، وأن من الأسهل عليها الوصول إلى مواقعها وأن تضع إصبعها على نبض المنطقة». وعلى ذلك يجب أن يبدأ أداء هاتين الوظيفتين على الصعيد الإقليمي. وقال البيان إن هذا هو الحال بالنسبة إلى بناء السلم عند المنازعات، بسبب قدرة المنظمات الإقليمية على المتابعة لـ «فترة أطول». ومن ناحية أخرى، رأى الكومنولث أن حفظ السلام والإلزام بالسلام ينبغي «أن يظلا من اختصاص الأمم المتحدة وحدها»، بسبب ما يتطلبانه من تكاليف بشرية ومادية ومالية. ومن ثم فإن بيان الكومنولث تضمن تمييزاً واضحاً بشأن توزيع العمل بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية.

وفي المناقشات التي تلت الادلاء بالبيانات، أوضح ممثلو المنظمات الإقليمية للجنوب، كمنظمة الوحدة الافريقية، وجامعة الدول العربية... أن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ما زال غير باعث على الرضا. كما ظهر اتفاق بشأن صعوبة العثور على حل مناسب لمسألة تمويل عمليات حفظ السلام. ووافق الجميع فوق ذلك على ضرورة العثور على وسيلة مناسبة لتقوية التشاور وتبادل المعلومات في جميع المجالات بين المنظمات الدولية والإقليمية.

وكان إصلاح مجلس الأمن مجالاً آخر للاختلاف بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة، وقد اتخذت المناقشة حول هذه القضية قواماً أكثر وضوحاً عندما شكل في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ فريق عمل مفتوح العضوية بشأن مسألة التمثيل العادل في مجلس الأمن وزيادة عضويته. ولئن كان هناك توافق متزايد في الرأي بشأن الحاجة إلى توسيع عضوية المجلس إلى ما يقرب من ٢٥ عضواً لمعالجة مشاكل الدول التي انضمت حديثاً إلى الأمم المتحدة، فما زال ذلك يواجه بمعارضة من جانب بعض الدول الكبرى صاحبة حق الفيتو. فهذه الدول ترى أن اتساع مجلس الأمن بهذا الشكل سيقلل من كفاءته. غير أن العامل الحقيقي وراء

هذا التمسك ليس هو الخوف من فقد الكفاءة بقدر ما هو الخوف من فقد سيطرة دول «الشمال» على المجلس في المسائل التي جرت العادة على استخدام الفيتو بشأنها، وقد قدمت أفكار عديدة بشأن مسألة توسيع المجلس منها: خلق مقاعد دائمة جديدة تتداول بين الأقاليم المختلفة من دون حق الفيتو، وخلق مقاعد دائمة تتمتع بحق الفيتو، وخلق مقاعد تظل في عضوية المجلس لمدة طويلة من دون أن تكون دائمة.

والفلسفة الأساسية وراء إصلاح المجلس، من حيث توسيعه وزيادة شفافيته، هي أن يصبح أكثر تمثيلاً للدول، وأن يصبح مؤسسة أكثر ديمقراطية. وعلى ذلك فالمسألة بالنسبة إلى المجموعات الإقليمية «الجنوبية» هي إصلاح انعدام التوازن بين «الشمال» و«الجنوب» بقدر الإمكان. وقد عقد فريق العمل التابع لحركة عدم الانحياز المعني بإصلاح مجلس الأمن اجتماعاً في نيويورك في ٢٦ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٥، وحدد عدداً من المبادئ التي يجب أن تحكم مسألة تركيب مجلس الأمن، وهي: التوزيع الجغرافي العادل، والتكافؤ في السيادة بين الدول، وإعادة النظر في تركيب المجلس بصورة دورية. كما وضع خطين إرشاديين للاستعانة بهما، وهما: الأخذ بنهج شامل، وإجراء مفاوضات تتسم بالشفافية، وتكون مفتوحة العضوية.

ودعت حركة عدم الانحياز إلى تصحيح مشكلة عدم تمثيل المناطق النامية تمثيلاً كافياً، واقترحت أن تزيد العضوية بما لا يقل عن أحد عشر عضواً على أساس المبادئ المذكورة آنفاً. واستخدمت حركة عدم الانحياز صيغة رياضية لتقسيم العالم إلى أربع مجموعات إقليمية، هي: الدول الغربية ودول أخرى، ومجموعة أوروبا الشرقية (٧)، والمجموعة الآسيوية (٧)، والمجموعة الافريقية (٧)، ومجموعة أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي (٥)[٤٦].

ويبدو أنه ليس ثمة خلاف جوهري بشأن بقاء الوضع الراهن في ما يتعلق بالدول الخمس صاحبة حق الفيتو. ويكاد يكون هناك اتفاق بشأن ضم ألمانيا واليابان إلى المجلس، والواقع أن دول الشمال تستخدم مسلك الدول الكبرى تجاه مسألة توسيع العضوية.

ويقول مؤيدو هذا النهج أنه يسمح بالمحافظة على كفاءة مجلس الأمن بجعله

---

(٤٦) NAM Working Group on the Reform of the Security Council, «Reform of the Security Council,» (Draft) (New York), 19/1/1995.

أكثر تمثيلاً لتشكيل القوة الجديد في فترة ما بعد الحرب الباردة. وأن ذلك أيضاً يضع الكرة في ملعب المجموعات الإقليمية «الجنوبية» التي ستواجه مشكلة معايير اختيار الممثلين الإقليميين. وفي الوقت نفسه، فإن المجموعات الإقليمية الجنوبية، وكذلك حركة عدم الانحياز، تأخذ بنهج إقليمي على النحو الذي أوضحته اقتراحات حركة عدم الانحياز. والأمر المهم أولاً في رأي أنصار هذا النهج هو زيادة حصتهم من الكعكة قبل وضع صيغة لتقسيم الكعكة بين الأقاليم المختلفة.

وإذا كان بادياً أن النهج الاقليمي يلقى تأييد الأغلبية، فإن عوامل ضعفه لا تتمثل فقط في التفوق النوعي المتاح لنهج الدول الكبرى، بل أيضاً، وبصفة أساسية في الصعوبات العملية في الوصول إلى معايير مقبولة لتداول المقاعد بين المجموعات الإقليمية «الجنوبية». وذلك طبعاً إذا صار من المؤكد أن مبدأ التداول سيقبل في إصلاح المجلس. وهناك مزالق كثيرة في طريق الموافقة على ذلك، إذ إن الكثير من البلدان النامية لن تتحمس لهذا الوضع بسبب المنافسات والحساسيات بين الأقاليم المختلفة.



وفي الختام يمكن إبداء الملاحظات التالية بشأن التفاعل الديناميكي بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية:

(١) إن اجتماع قمة مجلس الأمن، وإن كان أمراً جديداً في حد ذاته، لم يحقق التوقعات التي علقت عليه بشأن وضع جدول أعمال جديد لعالم ما بعد الحرب الباردة. فلغة البيان الرئاسي، ولا سيما القضايا التي تناولها، تذكرنا بالخطاب التقليدي للأمم المتحدة. وهو لم يقدم أية أفكار مبتكرة. كما أن القمة لم تحط القضايا الجديدة الملحة التي كانت في الماضي تنتمي إلى عالم السياسات غير ذات الأهمية أثناء الانقسام المعروف في فترة الحرب الباردة. وهناك كثير من مشاكل الأمن الجديدة التي تنبع من انعدام التوازن بين الشمال والجنوب، ومن الفروق الاجتماعية الاقتصادية، ومن الهجرة، ومن مسائل البيئة. وقد كان من المهم الاعتراف بها على أنها المصدر التقليدي لتهديد الأمن.

(٢) يبدو أن الحوار الذي بدأ في آب/أغسطس ١٩٩٤ بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية فقد قوة الدفع، إذ كان المفروض أن يكون اجتماع آب/أغسطس بداية لسلسلة من الاجتماعات للتوصل إلى إجابات عن أسئلة معينة تواجه الطرفين، ووضع تحديد ملموس لمجالات التعاون. ولكن يبدو أن الاجتماع جاء في نهاية مرحلة التفاؤل. وعدم متابعة نتائج ذلك الحوار يدل على المزاج السائد في

المرحلة الجديدة من الإحباط وانعدام الثقة. وقد خرج الاجتماع بجدول أعمال متواضع وبشكل ضعيف من أشكال التعاون الذي يفترض أنه سيحل محل النظام الذي طبق طويلاً في الأمم المتحدة، وسيكون بديلاً من المحاولات العديدة التي بذلت لإيجاد أطر متكاملة للتعاون مع المنظمات الإقليمية، ومن ثم سيكون هناك تركيز أقل على الجانب الفكري للتعاون، وتركيز أكبر على مناقشة كل حالة على حدة، وقد حذر بطرس بطرس غالي المنظمات الإقليمية في «الملحق بجدول أعمال السلام» من أنه «لن يكون من الملائم محاولة وضع نموذج عام لعلاقاتها مع الأمم المتحدة»(٤٧).

(٣) إنه بالرغم من أن الأمم المتحدة تبدو مرهقة وفاقدة للحماس، فما زالت لها ميزة هي قوتها النسبية بالقياس إلى المنظمات الإقليمية الجنوبية، فهذه المنظمات تفتقر إلى الموارد، وإلى الإرادة السياسية. ويبدو أنها عاجزة عن وضع جدول أعمال واضح لعلاقة متجددة مع الأمم المتحدة.

وفي رأي الأمين العام للأمم المتحدة أن «الإقليمية الجديدة» هي واحدة من تحديات أربعة تواجه الأمم المتحدة. وهو يرى أن هذه الظاهرة تدفع إلى التعجيل بزيادة فاعلية الأمم المتحدة، ويقول أيضاً: «إن نفس السمات التي تجعل الكيانات الإقليمية فعالة ربما تجعل المشاركة الإقليمية خطيرة أيضاً»، لأنها «ربما تثير المخاوف القديمة للهيمنة الإقليمية والتدخل»(٤٨). وأخيراً ينبه بطرس بطرس غالي إلى أننا «يجب أن نحذر من أن تصبح الإقليمية الجديدة بديلاً «من تعددية الأطراف». وفي مواجهة هذا المنطق، كانت المخاوف التي أعرب عنها الكثير من المنظمات الإقليمية الجنوبية من أن الأمم المتحدة تقوم في بعض الأحيان بدور ورقة التوت أو المحلل لمصالح الدول الكبرى. وقد وجه إلى المنظمة الاتهام بازدواجية المعايير والانتقائية في أنشطتها في فترة ما بعد الحرب الباردة. وهذه المخاوف تنطوي على كثير من الصدق، ويمكن معالجتها بطريقة أفضل إذا وجدت مشاركة عادلة، ليس من الضروري من حيث حجم الموارد المستخدمة، بل من حيث تطبيق المعايير نفسها. وقد بينت السنوات التي انقضت منذ انتهاء الحرب الباردة أن المشاركة المنصفة لم يحن أوانها بعد.

---

(٤٧) United Nations, S/1995/1, 3/1/1995.

(٤٨) Boutros Boutros Ghali, «On the Way toward a Workable International System,» *International Herald Tribune*, 2/11/1995, p. 6.

٢ ـ العلاقات بين الأقاليم

العلاقات بين الأقاليم ليست ظاهرة جديدة من ظواهر ما بعد الحرب الباردة، فهي ترجع إلى الوقت الذي وجدت فيه المنظمات الإقليمية أن من مصلحتها أن تنظر إلى الخارج عن طريق إجراء الحوار ووضع أطر للتعاون في ما بينها. وكانت هذه العلاقات بين المنظمات الإقليمية لا تتخذ طابعاً منهجياً، على الرغم من إطارها الرسمي في بعض الأحيان، وكانت تتم على أساس كل حالة على حدة، وذلك في المقام الأول، بسبب الافتقار إلى الإرادة السياسية، وإلى جداول أعمال محددة بوضوح.

ومن الأمثلة الواضحة على عدم تحقيق نتائج ملموسة في التعاون بين المنظمات الإقليمية، على الرغم من إمكانياتها الكبيرة بالنسبة إلى الدول الأطراف، الحوار الأوروبي ـ العربي والتعاون الافريقي ـ العربي.

فالحوار الذي يضم جامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي دخل عقده الثالث رسمياً، ولكنه فقد حدثه، ولم يصل إلى أية نتيجة ملموسة، بسبب التغييرات التي طرأت على بيئة كل من المنظمتين، وعدم القدرة، أو عدم الرغبة في صياغة جدول أعمال مشترك جديد، قادر على التعامل مع ما حدث من تغيير. ويمكن أن يقال الشيء نفسه عن التعاون الافريقي ـ العربي.

فمن الشروط الأساسية لقيام علاقات ناجحة بين منظمات إقليمية مختلفة، هي أن تشارك فيها أطراف نشيطة وديناميكية ولديها جدول أعمال محدد.

وتبذل الآن جهود لإحياء العلاقات بين المنظمات الإقليمية، وتزداد هذه المنظمات شمولاً وتحديداً في القضايا التي تتصدى لها، وبالتالي فإنها تصبح أفضل تنظيماً. كما أنها تقوم على سياسات ذات توجه عملي. والاتفاق الذي وقع يوم ٢أيار/مايو ١٩٩٢ في البرتغال بين وزراء خارجية المجموعة الأوروبية في ذلك الحين ووزراء خارجية منطقة التجارة الحرة في أوروبا، بعد ما يقرب من ثلاث سنوات من المفاوضات الصعبة، هو مثال طيب على العلاقات بين المنظمات الإقليمية. وقد أدى الاتفاق إلى خلق أكبر سوق مشتركة في العالم تضم عدداً من السكان يتجاوز ٣٨٠ مليون نسمة و٤٠ بالمئة من تجارة العالم.

والشراكة الأوروبية المتوسطية التي سعى إليها الاتحاد الأوروبي لإقامة إطار هيكلي للتعاون مع جيرانه في جنوب البحر المتوسط وشرقه، هي علاقة أخرى حديثة الظهور بين المنظمات الإقليمية، وتلقى هذه الشراكة دفعة جديدة في المؤتمر

المقبل الذي يعقد في برشلونة في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥. ويتوقف تطورها المقبل بدرجة كبيرة على التقدم في عملية السلام بين العرب وإسرائيل.

وفي الوقت نفسه، فإن التعاون بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة «آسيان» يغطي التعاون في ميادين السياسة والاقتصاد والعلوم، وهي علاقة تعاون نشأت واتسعت بسرعة منذ إنشائها، بسبب الطبيعة الديناميكية للمنظمتين. من ذلك مثلاً أن «حجم التجارة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان آسيان في عام ١٩٩٣ جاوز ٤٩ مليار ايكو، أي ما يقرب من أربعة أمثال حجم التجارة في عام ١٩٨٠»[(٤٩)]. والواقع أن المنظمتين تعتبران التعاون في ما بينهما عنصراً أساسياً في العلاقات بين أوروبا وإقليم آسيا الباسيفيكي[(٥٠)].

وفوق ذلك، قررت المنظمتان عقد اجتماع للقمة في تايلاند في عام ١٩٩٦ من أجل تقوية علاقاتهما السياسية. والمتوقع أن يصبح اجتماع القمة لقاء منتظماً، فهو يعتبر مكملاً لحلقة مفقودة في إطار المفاوضات على أعلى مستوى بين أمريكا الشمالية وأوروبا وشرقي آسيا، وهي المراكز الثلاثة الرئيسية للقوة الاقتصادية في القرن الحادي والعشرين[(٥١)].

وعلى ذلك، فاتفاق التعاون بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة «آسيان» هو أفضل مثال على التعاون الشامل الذي يمكن أن ينشأ بين منظمتين إقليميتين في نهاية القرن.

٣ ـ الإقليمية الجديدة و«دولة الأمة»

يبدو أن رد فعل «دولة الأمة» تجاه الإقليمية، في عالم يتسم بازدياد نسبية السيادة وتعاظم الكوكبية، يتفق بوجه عام مع نمطين أساسيين:

الأول، أن البلدان المتقدمة تتخلى عن جزء من سيادتها، أو أنها تحد من حقوقها السيادية، على بعض الأنشطة لصالح الأنظمة أو الهيئات الإقليمية الوظيفية. وبالتالي فإنها تحول اتخاذ القرارات بشأن تلك الأنشطة إلى جهة أكبر من إطار الدولة. وعلى رغم أن هذا النمط لا يحدث من دون مقاومة، فقد نشأ قدر

---

(٤٩) The 11th ASEAN-EU Ministerial Meeting, «Joint Declaration,» (Karlsruhe, Germany, 22-23/9/1994), p. 2.

(٥٠) *Le Monde*, 29/12/1994, p. 22.

(٥١) Michael Richardson, «East Asia and Europe Forge New Link to Ease Tension,» *International Herald Tribune*, 5/5/1995, p. 4.

من القبول الاجتماعي والاستعداد السياسي لإقامة أنشطة معينة، وذلك أساساً في بلدان «الشمال».

والثاني، أن معظم البلدان النامية تعارض التخلي عن سيادتها أو حتى أن تقبل فكرة ضرورة تحويل عملية اتخاذ القرارات إلى مستوى إقليمي بشأن قضايا معينة. والمفارقة بشأن هذا النمط الثاني لا تخفى على أحد، فعلى الرغم من أن البلدان النامية كانت أكثر معاناة من تآكل سيادتها على أساس الأمر الواقع، وخصوصاً في ميادين التجارة والتمويل والمواصلات، فإنها ما زالت تبدي درجة أكبر من التشبث بالجانب القانوني لمسألة السيادة.

وهذا يفسر إلى حد كبير لماذا كانت الإقليمية «الشمالية» أكثر كفاءة وفاعلية من الإقليمية «الجنوبية».

وهناك اتجاهان سيشكلان التفاعل في المستقبل بين الإقليمية و«دولة الأمة».

أولهما، ان دولة الأمة أخذت تفقد سيطرتها على كثير من جوانب اختصاصاتها التقليدية، ولم تعد الحدود الاقتصادية هي حدود أراضي الدولة، ولم تعد الدول هي القوى الفاعلة الأساسية في الاقتصاد العالمي، في حين أن العنصر الاقتصادي في القوة يسيطر أكثر فأكثر على الشؤون العالمية. ونحن نشهد نشوء أراض اقتصادية طبيعية أو مثلثات للنمو في شمال شرقي وجنوب شرقي آسيا[٥٢]. وقد قيل إننا نتجه صوب عصر دولة الإقليم، وهي منطقة اقتصادية تربط بين أجزاء من بلدان مختلفة، وقد قيل: إن «دولة الإقليم تشكل منطلقاً فعالاً للوصول إلى الاقتصاد الكوكبي، لأن السمات نفسها التي تحددها قد شكلتها مطالب ذلك الاقتصاد»[٥٣].

وثانيهما، أن بعث القومية التي تسعى إلى تحقيق تعبيرها السياسي الجماعي من خلال الدولة سوف يحافظ على «دولة الأمة» باعتبارها عنصراً أساسياً في السياسة العالمية. وعلى رغم أن دولة الأمة آخذة في الانحدار، فهي ما زالت محطة الهوية والشرعية. إن القيم الاقتصادية آخذة في الارتفاع، ولكن الولاءات الأزلية التي تتركز على شتى أشكال القومية آخذة في الارتفاع أيضاً.

---

(٥٢) Carolina G. Hernandez, «The Concept of Sovereignty in the Changing World: Border Talks and Unsettled Territorial Disputes,» in: United Nations, *Disarmament and National Security in an Interdependent World*, p. 93.

(٥٣) Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies* (New York: Free Press, ©1995), p. 89.

ومن ثم، فبينما تظل دولة الأمة في مأمن، فإن الإقليمية ستفعل فعلها، إما كخطوة أولى لإدخال دولة الأمة في الاقتصاد العالمي، أو باعتبارها مساراً موازياً لتدويل دولة الأمة داخل هيكل جغرافي أو وظيفي محدد بدقة.

رابعاً: مستقبل الإقليمية الجديدة

١ ـ إقليمية الجنوب مقابل إقليمية الشمال

يقول بيورن هتني إن التمييز بين «أقاليم العالم بوصفها قوى سياسية فاعلة متميزة» يقوم على درجة «إقليميتها». وتتراوح المعايير التي يستخدمها بين الوحدة الجغرافية والايكولوجية التي تحددها عوائق طبيعية عند الحد الأدنى وتتصاعد إلى وجود نظام اجتماعي يتضمن وجود علاقات محلية. ثم يتبع ذلك تعاون منظم شامل، ثم ظهور مجتمع مدني إقليمي، وأخيراً أعلى المستويات التي تضم على الأقل عناصر مما سبق وتمثل «تكويناً تاريخياً له هوية متميزة وقدرة على الفعل» مثل الاتحاد الأوروبي[(٥٤)].

وعلى ذلك، فإن موقع أية منظمة إقليمية على المدى الفسيح للإقليمية يتحدد بدرجة «إقليمية» المنظمة. وبهذا المقياس ستكون معظم منظمات «الجنوب» على الجانب المنخفض للإقليمية، في حين تتوافر لمنظمات «الشمال» إمكانية الوفاء بمعايير الصعود في مراتب القياس. غير أن هذه الإمكانية تحتاج إلى تنشيط. وفي الوقت نفسه، تبدو إقليمية «الشمال» كأنها السير الناقل للكوكبية وتؤثر في العملية الكوكبية وتشكلها، بل إن بعض القيم والعمليات الكوكبية هي مجرد امتداد لقيم وعمليات الإقليمية الشمالية.

ولعل نظرة إلى اقتصادات الإقليمية تكون أكثر توضيحاً لسعة الفجوة بين الإقليمية الشمالية والجنوبية والإحصائية التي نشرتها منظمة الأونكتاد في عام ١٩٩٣ عن الأوضاع في عام ١٩٩١ تلقي أضواء كاشفة، مع ملاحظة أنه لم تحدث تطورات منذ ذلك الحين تساعد على تضييق الفجوة القائمة. من ذلك مثلاً أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة إلى البلدان المتقدمة، أمريكا وأوروبا وآسيان وأوقيانيا كان بآلاف الدولارات وهو على التوالي: ٢٢١٦١، ١٩٦٩٥،

---

(٥٤) Bjorn Hettne, «The Regional Factor in the Formation of a New World Order,» in: Yoshikazu Sakamoto, ed., *Global Transformation: Challenges to the State System* (Tokyo: UN University Press, 1994), pp. 136-137.

٢٦٤٢٢، ١٦٣٥٥. وفي حالة البلدان النامية، افريقيا وآسيا وأمريكا وأوقيانيا مثلاً كانت الأرقام على التوالي ٥٨٧، ١٢٨٥، ٢٥٤٩، ١٨٠٤[٥٥]. والأهم من الأرقام هي الفجوة بين الأقاليم الجغرافية، التي تكشف بدورها فجوة القدرات بين المنظمات المنتمية إلى هذه الأقاليم. وبينما تواجه منظمات الشمال تحدياً يتمثل في كيفية السير نحو تعميق هيكل تعاونها والتلاؤم مع التغيرات، فإن المنظمات الجنوبية تعاني اتجاهين متعارضين: أحدهما حتمية التعاون الاقتصادي، والثاني السعي إلى السيطرة السياسية[٥٦].

٢ ـ نظام عالمي متعدد الأقاليم

يبدو أن ثمة نظاماً شمالياً ثلاثي القارات أخذ يبزغ باعتباره القلب لنظام عالمي جديد آخذ في التشكل. ويمكن تصوير عالم مابعد الحرب الباردة على أنه كيان يتألف من ثلاث دوائر إقليمية موحدة المركز:

الدائرة الأولى هي حالة القارات الثلاث المتمثلة في اتفاقات النافتا والاتحاد الأوروبي والأوبك. والحجم الهائل للتجارة بين هذه الأقطاب الثلاثة يبين مدى قوتها المهيمنة على الاقتصاد العالمي[٥٧]. وفي الوقت نفسه، تضم هذه الأقطاب البلدان ذات القدرات الأقوى الشاملة في العالم، باستثناء روسيا. وأجهزة «الدينامو» داخل هذه الأقطاب الثلاثة هي على التوالي: الولايات المتحدة، وألمانيا، وفرنسا واليابان، و«النمور الأربعة».

والدائرة الثانية المتحدة معها في المركز تتألف من الأقاليم المتاخمة لها مباشرة، مثل أمريكا اللاتينية وأوروبا ومنطقة آسيا المطلة على المحيط الهادي. وهذه الدائرة التي اجتذبتها القوة المغناطيسية للدائرة الأولى تتألف من أشكال مختلفة لجماعات ومناطق إقليمية فرعية للتجارة.

والدائرة الثالثة أو الخارجية هي أقلها تكاملاً وتشكلاً. وهي أشبه ما تكون

---

(٥٥) *UNCTAD Statistical Pocket Book* (New York: United Nations, 1994), back page to the front cover.

(٥٦) Timothy M. Shaw, «The South in the «New World (Dis) Order»: Towards a Political Economy of Third World Foreign Policy in the 1990,» *Third World Quarterly*, vol. 15, no. 1 (March 1994), p. 24.

(٥٧) مثلاً، بلغ حجم التجارة بين النافتا والاتحاد الأوروبي ٢٦٦ بليون دولار، وبين الاتحاد الأوروبي والأوبك وصل إلى ٢٨٦ بليون دولار، وبين النافتا والأوبك ٣٦٥ بليون دولار. انظر: *L'Express*, 9/2/1995, p. 35.

بأرض مجهولة، وتشمل افريقيا جنوب الصحراء، وأجزاء من آسيا هي في الأساس الجمهوريات السوفياتية السابقة، وجزء من أوقيانيا.

وهناك ثلاث ملاحظات جديرة بأن نبديها في هذا الصدد:

الملاحظة الأولى، أن الإقليمية الناعمة الموجودة في أغلب الأحوال في الدائرة الخارجية، وبدرجة أقل في الدائرة المتوسطة، ربما تكون هدفاً للتنافس على الكسب الاقتصادي والتعوذ السياسي من جانب الأقطاب الإقليمية للدائرة الداخلية. وتتميز الإقليمية الناعمة في المقام الأول بضعف كيانها التنظيمي. والأهم من ذلك، أنها أشبه بالأصداف الخالية من حيث الانخفاض الشديد لمستوى التكامل داخل إطارها الإقليمي. وفوق ذلك، فإن الإقليمية الصلبة أو الإقليمية الناعمة تخفي دائماً محاولة من جانب دولة كبرى للسيطرة داخل إقليمها أو على الإقليم الخارجي المجاور لها مباشرة عن طريق عملية لإضفاء الشرعية على بناء الإقليم. وقد قيل مثلاً إن «الولايات المتحدة أصبحت أقل سيطرة في النظام الحالي، وستسعى بدلاً من ذلك إلى السيطرة عن طريق الاتفاقات الإقليمية»[٥٨].

والملاحظة الثانية، أن الأنظمة الإقليمية الجديدة تقوم في الأساس على ربط الدائرة الداخلية بالدائرة الثانية. فالاتحاد الأوروبي شرع في عملية إقامة نظام أوروبي جديد يتحرك من خلال التدرج صوب إنشاء هياكل للتعاون، قد تكون انتقالية مع أوروبا الوسطى والشرقية، في انتظار أن يؤدي توسع الاتحاد الأوروبي إلى إدخال هذه البلدان في الاتحاد. وعلى ذلك، فثمة هوية أوروبية جديدة تتشكل الآن. وبينما يجري ذلك على الجبهة الشرقية، يتجه الاتحاد الأوروبي أيضاً نحو الجنوب ساعياً إلى إقامة نظام متوسطي مع شمال افريقيا والشرق الأوسط. وبالتوازي مع هذه الجهود، تحاول الولايات المتحدة أن تنشئ نظاماً إقليمياً لشرق أوسط جديد بعد أن نجحت ـ بفضل أزمة الخليج الثانية ـ في تشكيل نظام خليجي تقوم فيه الولايات المتحدة بدور المهندس الوحيد والضامن الرئيسي. ومع ذلك، فسوف يظل هذا النظام هشاً وغير مستكمل، بسبب الغياب القسري لإيران والعراق، وهما القوتان الإقليميتان الرئيسيتان، وذلك نتيجة لاستراتيجية الاحتواء المزدوج التي تتبعها الولايات المتحدة. أما في جنوب شرقي آسيا، فقد ختمت منظمة «الآسيان» نهاية الحرب الباردة بالترحيب بفييتنام في الرابطة، وهي خطوة

---

(٥٨) Reginald Dale, «When Free Trade is Not so Free,» *International Herald Tribune*, 27/6/1995, p. 13.

رئيسية في عملية التطبيع داخل الإقليم. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأت «الآسيان» في عام ١٩٩٤ محفلاً إقليمياً ربما يقوم في رأي بعض المتفائلين بدور منع المنازعات. والفكرة هي أن يقوم هذا المحفل بدراسة قضايا الأمن ذات الاهتمام المشترك لبلدان «آسيان» وغيرها من الشركاء الإقليميين وغير الإقليميين على أساس منتظم. والغرض من عملية التشاور هذه هي إقامة نظام إقليمي جديد في أعقاب التغييرات التي نتجت من انتهاء الحرب الباردة.

والملاحظة الثالثة، هل ستتصادم الإقليمية مع الكوكبية، أم سيتعايش الاتجاهان في علاقات ديناميكية ولكنها ليست خالية من التوتر؟ خلصت دراسة أجرتها منظمة التجارة العالمية، نشرت في ٢٧ نيسان/ابريل ١٩٩٥، إلى أن التكامل الإقليمي في فترة ما بعد الحرب الباردة أدى إلى تعزيز، لا إلى إضعاف، هدف التجارة المتعددة الأطراف[٥٩]. وكذلك قيل إن «مناطق التجارة الإقليمية يمكن أن تسهم إسهاماً قوياً في إقامة نظام اقتصادي عالمي جديد، وإن الاتفاقيات الإقليمية للتجارة الحرة يمكن أن تحسن تخصيص الموارد عن طريق توسيع الأسواق، وزيادة التدفقات الاستثمارية، وتحقيق وفورات الحجم الكبير»[٦٠]. ولكن تظل هناك بعد ذلك مخاوف الركود، والركود التضخمي، والعجز عن التنافس، وهي أمور تؤدي إلى تفاعل متسلسل من الحمائية والإقليمية المنكفئة على الداخل.

ومع ذلك، فهناك وجه آخر لهذه الإشكالية. إن المنظمات الإقليمية الشمالية تستطيع أن تستخدم دائماً ما تملكه من وسائل التفوق من أجل إحياء المنظمات الإقليمية الجنوبية على فتح أبوابها، وبالتالي تضر بالكثير من قطاعاتها الاقتصادية الوليدة، والتي ما زالت هشة، أو تكون في مواجهة خطر الخنق الاقتصادي. والحمائية المستترة التي تتم عن طريق وضع معايير متشددة للغاية كشرط لدخول الأسواق الشمالية، قد تجعل من الصعب على المجموعات الإقليمية الجنوبية أن تتخطى تلك الحواجز. وبعبارة أخرى، إن ما سيحدث هو كوكبة الجنوب بشروط يضعها الشمال.

٣ ـ الإقليمية الجنوبية وتشكيل النظام العالمي الجديد

للإصلاحات المؤسسية أهميتها في خلق مهام جديدة للمنظمة أو تقوية المهام

---

(٥٩) US Information Agency, in: *The Wireless File* (27 April 1995), pp. 9-10.

(٦٠) Robert D. Hormats, «Making Regionalism Safe,» *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 2 (March-April 1994), p. 100.

الموجودة حتى تتمكن من التصدي لقضايا جديدة تصادفها المنظمة، الأمر الذي يساعد على جعلها أكثر فائدة لأعضائها. غير أن من الأغراض الأساسية لسلوك المنظمات في العالم النامي وجود فجوة واسعة بين الأقوال والأفعال. فالمنظمة الإقليمية يمكن أن تكون متطورة تماماً من الناحية المؤسسية، ومع ذلك فهي غير فعالة، وليس لها قدرة على التأثير على المستوى العملي. ويرجع ذلك في المقام الأول إلى انعدام الإرادة السياسية من جانب الأعضاء على التصرف بصورة إقليمية. ويتفاقم ذلك نتيجة لعدم وجود نظام للمسألة على المستوى الاقليمي في كثير من الحالات.

وينشأ الاستعداد السياسي للتحرك الإقليمي، أو يزداد قوة، عندما يوجد مجتمع مدني إقليمي. فهذا المجتمع يدل على أن ثمة روابط متعددة، ثقافية واجتماعية وسياسية واقتصادية، تربط أنحاء الإقليم معاً. كما أنها تنطوي على شبكات من العلاقات العابرة.

هذه العناصر مجتمعة تنعكس في الوعي الإقليمي الذي يتغلغل في أعضاء الإقليم، بحيث يشعرون بالانتماء إلى مجتمع إقليمي واسع. وبعبارة أخرى، يمكن أن توجد ثقافة للتعاون، وفي داخل هذا الإطار الثقافي يعتبر التعاون الإقليمي مفيداً للجميع، إذ ينظر إليه على أنه وسيلة للتصدي بنجاح لقضايا معينة، أو للحصول على أفضل العائدات بشأن قضايا أخرى. غير أنه من المهم النظر إلى أن مفهوم المجتمع المدني الإقليمي يقع على سلم تكون فيه درجة التطور نتيجة للتطور الإجمالي للمعايير المذكورة آنفاً. وأوروبا الغربية تقدم أكثر النماذج تطوراً للمجتمع المدني الإقليمي.

ويبدو أن معضلة البيضة والدجاجة تظهر عند مناقشة مسألة التنظيم الفعال والمجتمع المدني الإقليمي. وعلى رغم أن من الصحيح أن وجود قدر من التشكيل الاجتماعي التاريخي يساعد على نشوء هذا المجتمع، فمن الصحيح أيضاً أن قدراً من التعاون الإقليمي المنهجي والشامل يظل شرطاً حتمياً له. وذلك بدوره يمكن أن يؤدي إلى تعزيز دور التنظيم الإقليمي بتوفير البيئة الداعمة إياه، وظهور ايديولوجيا قوية للتعاون الإقليمي تكون أداة لإضفاء الشرعية السياسية واعتماد سياسة التعاون الإقليمي من جانب دولة أو دول رئيسية، أو من جانب إقليم يقوم بدور القاطرة الإقليمية.

وجملة القول، إن العلاقة الجدلية هي خير ما يصف التفاعل بين المنظمة والشروط الأساسية لجعلها فعالة، ولزيادة قدرتها على الفعل.

والتعاون في ما بين المنظمات الإقليمية الجنوبية، بالإضافة إلى أنه يزيد من قدراتها، هو عنصر أساسي في إمدادها بالقدرة على المساهمة في تشكيل نظام عالمي جديد. والتعاون بين منظمات الجنوب، إما أنه محدود الغرض، أو أنه يجري على أساس كل حالة على حدة، حتى عند وجود هيكل رسمي للتعاون. وينبغي أن يوضع لهذا التعاون إطار شامل بغية وضع جدول أعمال مشترك يمكن أن يتخذ عندئذ كأساس للتفاوض مع منظمات الشمال أو في الاجتماعات التي تنظمها الأمم المتحدة.

وقد ظهر مسار واحد في هذا الصدد يجمع أكبر منظمتين جنوبيتين «دوليتين»، هما مجموعة الـ ٧٧ وحركة عدم الانحياز. وقد أنشئت لجنة تنسيق مشتركة في ١٩٩٤ بغرض تنسيق جهودهما، وبالتالي تعزيز موقفهما في المسائل التي تهم أعضاءهما. وهناك مسار آخر أكثر تحديداً يساند المسار الأول، وهو بحاجة إلى تطوير، ويتمثل في التقريب بين المنظمات الإقليمية «الجنوبية»، لتلتقي بشكل منتظم في محفل ما بغرض اتخاذ مواقف وسياسات عملية بشأن القضايا «الساخنة»، وكذلك القضايا المتعلقة بإصلاح الأمم المتحدة وإعادة تنظيم السياسات العالمية.

وقد طرحت جامعة الدول العربية في وقت ما في سنة ١٩٩٣ فكرة عقد اجتماع للمنظمات الإقليمية، ولكن الفكرة لم تتحقق في أي وقت، وهي بحاجة إلى إحياء بقوة أكبر، وربما يكون ذلك على أساس تحقيقها على خطوتين: عقد اجتماع لمنظمات الجنوب لوضع جدول أعمال مشترك، يعقبه حوار إقليمي بين الشمال والجنوب.

وفي وسع المنظمات الإقليمية أن تقدم مساهمة كبيرة في تشكيل نظام عالمي أكثر عدالة، وبالتالي أكثر ديمقراطية واستقراراً، إذا قامت علاقتها مع الأمم المتحدة بعد تجديدها على غير أساس الحالات العارضة التي تؤدي إلى الاضطراب، فقد ثبت أن التنافس أو التوتر المستتر بين الجانبين هو أقوى عامل لتضييع الوقت والجهد والإمكانيات. ويمكن أن تقوم بينهما علاقة محددة بوضوح تقوم على المشاركة والتكامل، ويكون حجر الزاوية فيها هو مفهوم التفريع.

والمجالان الرئيسيان للمشاركة المثمرة هما تسوية المنازعات وتعزيز التنمية. والواقع أن هذين المجالين مترابطان بوسائل متعددة. فمعظم المنازعات تقوم بين الدول، وليس داخل الدول. وقد لوحظ أنه من ٢١ عملية لحفظ السلام تقررت منذ عام ١٩٨٨ كان بينها ثمان تتعلق بحروب داخل الدول، بينما هناك ثلاثة عشر

نزاعاً ـ أي ٦٢ بالمئة ـ تتعلق بمنازعات بين الدول، في حين أن تسعاً من العمليات الإحدى عشرة ـ ٨٢ بالمئة ـ التي تقررت منذ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ تتعلق بمنازعات بين الدول[٦١].

وهذه المنازعات يمكن أن تتأثر جزئياً في نشوئها واستمرارها بعدم تحقق التنمية، وتحتاج تسويتها بصورة شاملة إلى ما يسمى ببناء السلام بعد انتهاء المنازعات.

يضاف إلى ذلك، أن الخط الفاصل بين المنازعات الداخلية والخارجية، والذي ظل قائماً بوضوح بسبب قواعد اللعبة في ظل الحرب الباردة، والذي أكدته مبادئ القانون الدولي، أصبح أقل وضوحاً. ومن المجالات التي تشتبك فيها العناصر الداخلية مع العناصر الخارجية مجال «الأمن المجتمعي»[٦٢]. وهذا الأخير يقوم على افتراض الحتميات الأمنية للتدخل على أسس إنسانية. ومعظم الأنشطة والكوارث التي يصنعها الإنسان لها آثار تتجاوز خطوط الحدود الدولية.

وانتشار الدول الضعيفة، وهي في معظم الأحيان دول صغيرة جديدة، وكذلك انتشار ظاهرة «الدول الفاشلة»، توجد أسباباً قوية للتدخل من جانب الأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية في المواقع التي يترعرع فيها التوتر والنزاع. والدول الفاشلة هي نتاج لانتهاء فترة السماح بعد الاستقلال، والتي اكتسبت فيها الأنظمة شرعيتها بالعداء للاستعمار، ولم تملأ ذلك الفراغ أية محاولة ناجحة لإقامة شرعية جديدة. وقد طرحت فكرة استخدام ثلاثة أنواع من العمل من جانب الأمم المتحدة في هذا الصدد، وهي: المساعدة في التوجيه الإداري والتنظيمي، والتفويض في السلطة الحكومية، ووصاية الأمم المتحدة[٦٣]. وقد رأى غاريث ايفانز، وزير خارجية أستراليا، أن مفهوم الأمن التعاوني الشامل هو «الإجابة» التي توفر كلاً من الفلسفة والآلية الكفيلة بمعالجة المنازعات بين الدول، وهو يرى أن الأمن التعاوني يقوم على التشاور، لا على المواجهة، وعلى التطمين، لا على الردع، وعلى الشفافية لا على التصحيح، وعلى التكافل لا على الانفرادية[٦٤]. ويعتبر الأمن التعاوني،

---

(٦١) «Supplement to an Agenda for Peace,» A/50/60, S/1995/1, 3/1/1995, p. 3.

(٦٢) Peter J. Fromuth, «The Making of a Security Community: The United Nations after the Cold War,» *Journal of International Affairs*, vol. 46, no. 2 (Winter 1993), pp. 348 and 360.

(٦٣) Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, «Saving Failed States,» *Foreign Policy*, no. 89 (Winter 1992-1993) pp. 3-20.

(٦٤) Gareth J. Evans, «Cooperative Security and Intra-State Conflict,» *Foreign Policy*, no. 96 (Fall 1994), pp. 3-20.

والمنع المبكر للمنازعات كمقابل للمنع المتأخر، وبناء السلام بعد المنازعات، وكذلك التنمية المتوازنة، كلها مجموعات عمل متضافرة يمكن أن تقوم بها الأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية منفردة أو مجتمعة. وإذا كانت الإقليمية تبدو في بعض الأحيان غير مستعدة للتحرك، أو تفتقر إلى الإرادة السياسية لذلك، فإن الأمم المتحدة تشكو دائماً من فقدانها الكفاءة والقدرة على الاستجابة الفورية بسبب تعدد مشغولياتها وثقل أحمالها.

ولكن ليس أمام الإقليمية مهرب من الاضطلاع بدور أكثر ديناميكية وتأثيراً في الشؤون العالمية. فهي يمكن أن تصبح إطاراً للتعاون أكثر قبولاً، أو أن تكون حلاً توفيقياً بين كوكبية الاقتصاد التي تهدد الهوية القومية وتنذر بإعادة تفكيك السياسات، الأمر الذي ينشئ خلافات ويحبط عمليات بناء مجتمع عالمي. ويمكن للإقليمية أن تعيد تأكيد الخصائص الثقافية عندما تستخدم الثقافة بالمعنى الواسع للكلمة. فالإقليمية أقرب إلى الأوطان، وبالتالي أدعى إلى الارتياح من الكوكبية الباردة. وهي قد تسمح، في الوقت نفسه، بالمساهمة الجماعية في إقامة مجتمع عالمي أكثر تمثيلاً، بسبب ما ينطوي عليه هذا النهج من حساسيات.

ويمكن إبراز أسباب عديدة تأييداً لفكرة قيام المنظمات الإقليمية بدور أكثر وضوحاً وتأثيراً، منها:

- انه إذا كانت هناك حاجة إلى الحذر من رد الفعل المعادي للغرب، والذي يرفض من دون روية كل شكل من أشكال التدخل، فعندئذ يكون من الواجب الحتمي للإقليمية «الجنوبية» أن تضع بعض المعايير الواضحة للتدخل. فالرفض لا يكون خياراً مقبولاً عندما يصبح التدخل لأسباب إنسانية وأمنية معاً أمراً ملحاً للغاية. وقد دعا علي مزراوي، وهو باحث أفرو - أمريكي في العلوم السياسية، إلى ما أسماه الاستعمار الحميد، فقد تحدث عن افريقيا قائلاً إن إعادة الاستعمار أو الاستعمار الذاتي هو الطريق الذي ينتظرها[٦٥].

وهو يرى أنه من الأفضل للأفارقة أن يتدخلوا لإنقاذ بعض البلدان الافريقية، وإلا فإن أطرافاً غير افريقية سوف تتدخل. ويمكن تطوير حجة مزراوي في مجالات أخرى على أنها دعوة قوية إلى تعزيز المنظمات الإقليمية، حتى تتمكن من القيام بدور تزداد الحاجة إليه بصورة مطردة.

(٦٥) Ali Mazrui, «Decaying Parts of Africa Need Benign Colonization,» *International Herald Tribune*, 4/8/1994, p. 6.

ـ ان الإقليمية في وضع أفضل لأسباب جيو ـ ثقافية لاكتشاف الخلافات وهي في طور التكوين، وبالتالي لأن تنشئ الإطار اللازم لمنعها مبكراً.

ـ على رغم أنه يمكن أن يقال إن الدور الاقليمي ربما يخلق منافسات بين الدول، فالحد منها ممكن إذا كان التصرف المطلوب محدداً بوضوح، وكانت الأغراض مبينة بدقة، وطبقت المعايير بعناية. وحتى التدخلات الدولية يمكن أن تطلق عليها أوصاف مغايرة، مثل إعادة الاستعمار بصورة مستترة، أو العمل بالنيابة عن إحدى الدول الكبرى. والمسافة الثقافية التي تفصل بين القائمين بالتدخل الدولي والأهالي في «موقع» التدخل يمكن أن تكون مصدراً آخر للتوتر، أو أن تستغل على هذا النحو.

ـ في بعض الحالات يكون التوتر أو النزاع مجالاً يهدد الدول الكبرى، وبالتالي قد لا يلقى منها اهتماماً، على رغم أنه قد يحدث آثاراً سلبية في بيئتها المباشرة أو قد يكون معدياً. ومن شأن عدم اهتمام الدول الكبرى أن يعرقل تحرك الأمم المتحدة أو أن يضعفه إذا ألزمت بالتحرك. ولذا يكون من الضروري تنشيط دور الإطار الإقليمي.

ـ وأخيراً وليس آخراً، فإن المنظمات الإقليمية، ولا سيما المنظمات الجنوبية، يجب أن تعمل معاً من أجل إقامة مجلس للأمن الاقتصادي **أولاً**، وأن تنظر **ثانياً** في حالة توافر بعض الشروط الواردة في تقرير اللجنة المعنية بالتوجيه الإداري الكوكبي، في إمكانية تمثيل أعضائها في ذلك المجلس[٦٦]. ومع ذلك، فمن المهم أن تمنح المنظمات الإقليمية الحق في المشاركة، بصورة أو بأخرى، في عملية صنع القرار في المجلس الاقتصادي الاجتماعي. بذلك يمكن لـ «الجنوب» أن يشارك، من خلال الإقليمية، بصورة أكثر فاعلية في تشكيل نظام اقتصادي أكثر توازناً في العالم.

ويبدو أن الإقليمية «الجنوبية» تواجه جدول أعمال طويل. فإذا أخفقت في أداء مهمتها، فإن المواجهة والتوتر بين الكوكبية والقبلية سوف تسود. والأسوأ من ذلك أن البديل للإقليمية الناجحة سيكون تهميش «الجنوب».

---

(٦٦) Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, p. 159.

الفصل الخامس

تقرير ختامي عن إصلاح نظام الأمم المتحدة وجهة نظر من الوطن العربي(*)

يعتبر الفصل الخامس في حقيقة الأمر نتاج عمل جماعي استمر على مدى عامين، فقد استندنا في إعداده إلى الدراسات الأربع الرئيسية التي ترد في هذا الكتاب، وإلى حلقات ورش العمل التي عقدت لتناقش موضوعات شتى تتصل بالتطورات الدولية عموماً، وبالمفاهيم الجديدة في العلاقات الدولية والتنظيم الدولي، وبأنشطة الأمم المتحدة وكفاءة أدائها وسبل إصلاحها. وقد ضمت هذه الورش والندوات المصغرة عدداً كبيراً من الخبراء من مصر وجنسيات عربية أخرى، وعاملين في المجال الدبلوماسي، والأكاديميين المتخصصين بشؤون الأمم المتحدة.

وقد راعينا خلال مراحل الإعداد الأولي، وخصوصاً مرحلة إعداد هذا الفصل، أن تكون النظرة المستقبلية أساس التفكير في الخلاصات والنتائج، من دون إغفال الواقع الدولي الراهن والبيئة الدولية والإقليمية المؤثرة في الأمم المتحدة والمتأثرة بها.

وينقسم الفصل الختامي إلى ثلاثة أقسام:

ـ قسم **أول** يستعرض التطور السياسي الدولي خلال رحلة السلام الطويل التي استمرت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وهي التطورات التي فرضت ضرورة

(*) بعض أجزاء هذا الفصل كتب أصله باللغة الانكليزية، ثم ترجم إلى العربية لأغراض النشر في الوطن العربي، وقد قام بتحريره كلّ من: جميل مطر وعلي الدين هلال وناصيف حتي.

تطوير مؤسسات العمل السياسي الدولي، وفي مقدمتها الأمم المتحدة.

ـ وقسم ثانٍ يعرض لتطور أنشطة الأمم المتحدة باعتبارها هدف هذه الدراسة.

ـ وقسم ثالث يناقش أهم جوانب الإصلاح كما أوصت بها مجموعة العمل العربية التي قامت بهذه الدراسة، وناقشت الموضوع من خلال ورش عمل وندوات.

أولاً: تطوير المؤسسات الدولية: الدوافع والمبررات

على مدى أربعين عاماً أو أقل قليلاً ـ أي على مدى مرحلة السلام الطويل، سلام الحرب الباردة ـ كان منطقياً ألا تحظى الأمم المتحدة بالاهتمام المناسب من جانب الدول العظمى والكبرى، إذ وضعت الحرب الباردة لنفسها القواعد والآليات اللازمة لمنع الانفجار. ولم تكن الأمم المتحدة مؤهلة أو مفوضة للقيام بدور أساسي، أو بأي دور آخر في مجالات الردع المتبادل والأحلاف العسكرية وتوازن القوى. وفور الوصول إلى النهايتين: نهاية الحرب الباردة، ونهاية السلام الطويل، عاد الاهتمام بالمنظمة الدولية يتجدد. واحتلت الأمم المتحدة مكانة مهمة في الجدل حول حجم الصلاحيات التي يجوز أو لا يجوز منحها للأمم المتحدة، وحول حدود الدعم الأمريكي لها. وهناك اتفاق في واشنطن، وفي عواصم أخرى على أن المرحلة الراهنة في التطور الدولي أشد اضطراباً من أية مرحلة سابقة، وأنها مرحلة مرشحة للامتداد. ولكن تتعدد الآراء وتختلف في قضية التعامل مع هذا الواقع المضطرب.

إن الموافقة الأمريكية على منح الأمم المتحدة مزيداً من الصلاحيات يعني التنازل عن نصيب من النفوذ الأمريكي في العالم. كذلك، فإن الامتناع عن منح الصلاحيات الإضافية للأمم المتحدة يعني أن تتحمل الولايات المتحدة مسؤوليات وأعباء تفوق قدراتها وتتعارض مع مزاج الرأي العام. وهناك ـ بين هذا وذاك ـ رأي يميل إلى توزيع المهمات المتعلقة بحفظ السلام بين واشنطن ونيويورك. فيقع، مثلاً، على عاتق واشنطن التصرف منفردة في إطار تحالفات موقتة في مشكلات من نوع انتشار الأسلحة النووية أو الإرهاب الدولي، ويقع على عاتق المنظمة الدولية التدخل بكل الوسائل الممكنة ـ بالتعاون مع المنظمات والتجمعات الإقليمية أو مع دولة إقليمية مهيمنة ـ لحل مشكلات إنسانية ومعالجة القضايا التي تهدد الأمن الإقليمي في مناطق غير حساسة للسلام العالمي.

وفي موسكو اهتمام بالأمم المتحدة، ولكن من نوع آخر، إذ تسعى روسيا إلى استعادة شرعية الحق في التدخل العسكري وغير العسكري في شؤون الإقليم الذي كانت تهيمن عليه. وها هي الأمم المتحدة توافق على استعادة الروس جانباً من هذه الشرعية عن طريق تزويد روسيا براياتها وقبعاتها الزرقاء وتكليفها بدور في حفظ الأمن الإقليمي.

وفي باريس تُتجاذب رغبتان: الرغبة في أن تستمر فرنسا في ممارسة دور القوة المهيمنة في افريقيا، والرغبة في أن تمارس هذا الدور، ولكن تحت اسم الشرعية الدولية. وقد انعكس هذا التجاذب بين الرغبتين على الموقف الفرنسي من أحداث رواندا وأحداث أخرى في افريقيا.

وبأسلوب آخر يدور جدل مماثل في ألمانيا واليابان. فالدولتان متحمستان لفكرة انضمامهما إلى القيادة الدولية، أي إلى مجموعة الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن. ولكن لا تزال الدولتان غير مستعدتين لتحمل كامل أعباء هذا التشريف وتبعاته. كل منهما تريد أن تحصل من مزايا ومنافع الترتيبات الدولية الجديدة على ما يتناسب مع مصالحها وقيمها السياسية والاجتماعية ويتناسق مع روح مواد دستور الدولة، والتحفظ على ما يتعارض مع هذه المصالح والقيم وثقافة المجتمع والدستور. لكنها الرغبة التي يصعب تحقيقها، إذ يدرك السياسيون اليابانيون والألمان أن دوراً آخر ـ بأعباء أخطر ـ ينتظر اليابان في إقليم شرق وجنوب شرق آسيا، وينتظر ألمانيا في إقليم وسط أوروبا، إن لم تفلح الدولتان مع بقية الدول الكبرى في تطوير مهمة الأمم المتحدة في قضية الأمن الجماعي وحفظ السلام الدولي.

ويختلف الوضع في عالم الجنوب، باستثناء الجزء الجنوبي الشرقي من آسيا، إذ إنه مع كل إخفاق تحققه المنظمات الإقليمية في معالجة مشكلات الأمن والتكامل الإقليمي، وفي تسوية النزاعات بين أعضائها، يزداد تعلق دول الجنوب بالمنظمة الدولية. ومع كثرة الإخفاقات ساد اليأس والإحباط. ومع اليأس والإحباط تعمقت الشكوك في جدوى أو معنى وجود هذه المنظمات الإقليمية واستمرارها. ثم تزامنت ثلاث قضايا أكدت إخفاق هذه المنظمات، إذ أخفقت منظمة الدول الأمريكية في هاييتي، ومنظمة الوحدة الافريقية في رواندا، وجامعة الدول العربية في الصومال واليمن، أخفقت كلها ـ بدرجات متفاوتة ـ في حفظ الأمن الإقليمي، وفي تحقيق تكامل اقتصادي إقليمي، وفي التخفيف من الأعباء الملقاة على عاتق الأمم المتحدة.

إن تحليل هذا الجدل، وأحياناً الحيرة، وتعدد وجهات النظر يعكس ـ من بين أمور أخرى ـ مشكلة كيفية تحقيق التوازن بين الشرعية والفاعلية بالنسبة إلى مؤسسات التعاون الدولي المتعدد الأطراف، فالفاعلية تتطلب قدراً أكبر من الحرية في التصرف، لكن هذه الحرية يمكن أن تؤدي إلى إضعاف شرعية المؤسسة، وذلك عندما تكون هناك دولة واحدة أو مجموعة محدودة من الدول الكبرى مهيمنة على قرارات المنظمة الدولية. ويكون من شأن ذلك وجود ازدواجية في معايير السلوك الدولي وفقاً لمصالح هذه الدولة ـ أو الدول ـ وأولوياتها.

ومن خلال استعراض هذه القضايا، يبدو أن هناك فجوة واسعة لدى صانعي القرار في أغلب دول العالم في ما يتعلق بالخبرة اللازمة للتعامل مع النظام الجديد، وتلك التي كانت جارية مع النظام السابق، أو كما يقول المفكر السياسي توماس كون: «إن هذه المتغيرات تستلزم ليس فقط إعادة صياغة الأسئلة، وإنما أيضاً إعادة صياغة حدود مجال العلاقات الدولية ومناهجه».

وإذا أخذنا الولايات المتحدة كمثال باعتبارها الدولة ذات التأثير الأكبر في مقدرات العالم اليوم، فإن السؤال المحوري الذي يثيره الدور الأمريكي في العالم هو: ما هي حدود الاهتمام الأمريكي بالقضايا العالمية؟ وهناك إجابتان إحداهما تمثل الحد الأقصى، والأخرى تمثل الحد الأدنى. بالنسبة إلى الحد الأدنى يمكن القول: إنها تتحرك خارجياً بمقدار ما تحقق المصالح القومية الأمريكية في أضيق معانيها. والحد الأقصى هو التحرك على الصعيد الخارجي إلى الحد أو بالشكل الذي يكفي لممارسة القوة الأمريكية، اقتصادياً وسياسياً وعسكرياً، في ظل القطبية الأحادية، ومن أجل تحريك التنمية في العالم نحو أهداف تضعها الولايات المتحدة الأمريكية. وهناك مساحة وسطى بين هذين الحدين، الأدنى والأقصى، تتضمن موضوعات إعادة التحالف الأمريكي مع بعض الدول والأطراف، وتعزيز التجمعات التعاونية، ونشر المفاهيم الغربية الليبرالية.

لكن أمريكا ليست الطرف الوحيد أو المهيمن بشكل منفرد على العالم اليوم، وبالذات في ضوء تزايد الصعوبات الاقتصادية التي تواجهها إزاء أوروبا الموحدة واليابان، والتي هددت بنشوب حرب تجارية بين الحلفاء. في هذا السياق هناك ثمة اتفاق على ضرورة أن تؤخذ الرغبة الألمانية في لعب دور عالمي مأخذ الجد، ولا بد من النظر إلى الإصرار الياباني على أن تلعب اليابان دوراً أكبر في تحمل نصيب أكبر من المسؤولية في الوضع العالمي الجديد.

إن الحاجة إلى إدراك أكبر للقضايا التي تشكل الوضع العالمي الجديد تفرض

على المفكرين والباحثين تعزيز الاتجاه نحو التكامل المنهجي الذي أصبح يأخذ بعداً جديداً ينهض على ضرورة تبني النظرة الشاملة وإدراك الترابطات بين القضايا التي تثيرها موضوعات جدول الأعمال الدولي، فليس من الصحيح مثلاً الفصل بين دراسات الأمن والشؤون الاقتصادية، والقضايا الإقليمية، والمشاكل الدولية، أو وضع خطوط فاصلة بينها. ولا يمكن دراسة مشكلة انتشار الأسلحة النووية بمعزل عن السياسات الإقليمية مثلاً، كذلك من الضروري تجاوز الباحثين مرحلة التنظير والرؤية للمشاكل السياسية إلى المشاركة في الحوار السياسي الفعلي والانفتاح على رؤية وتصورات أخرى تكون نابعة من خارج أوساط الأكاديميين والمنظرين.

إن العالم الذي يتغير من حولنا يفرض على المفكرين الاستراتيجيين أسئلة جديدة لم يعد من الممكن الإجابة عنها بالمفاهيم أو أساليب التفكير القديمة نفسها. وكثير من المفاهيم التي ارتبطت بالحرب الباردة فقدت قوتها التفسيرية، وكذلك فإن كثيراً من أساليب العمل والدبلوماسية التي أثبتت فاعليتها من قبل لم يعد لها جدوى تذكر الآن. وكثير من قضايا الأمن، مثل تحديد مصادر التهديد، وطبيعة التهديد، وأساليب مواجهته، اعتراها تغير كبير يتطلب من العقول الاستراتيجية إبداعاً في التفكير وخيالاً في البحث وابتكار الحلول.

لقد أشار عدد من زعماء الغرب، ومنهم الرئيس الأمريكي كلينتون ـ بعد مؤتمر نابولي للقمة الصناعية ـ إلى الحاجة إلى إقامة مؤسسات دولية جديدة، وتستحق هذه التلميحات والتصريحات والكتابات الغربية عن إقامة مؤسسات دولية جديدة، كل الاهتمام. فهي، وإن كانت لا تفصح عن نوايا أو تصورات عن نظام عالمي جديد، أو تعلن فعلاً عن قيامه، كما فعل جورج بوش، إلا أنها تفصح عن وجود اقتناع بأن هناك رؤية تتشكل، تستحق أن توضع لها أهداف، وتقام من أجلها مؤسسة، أو أنها تفصح عن اقتناع بأن المؤسسات الدولية القائمة لم تعد صالحة للتعامل مع الظروف والحاجات، وأن الحاجة تدعو إلى تطوير هذه المؤسسات، بحيث تكون أكثر اتساقاً مع هذه الظروف والحاجات. وفي الحالتين، يوجد اقتناع بأن ما هو قائم من مؤسسات إما أنه قد بدأ يفقد معنى وجوده بعد أن حقق أهدافه، أو أن الرؤى التي قام على أساسها والأهداف التي تصدى لتحقيقها قد تغيرت. ولكن إحدى الحالتين تفترض أنه لا رؤية جديدة تشكلت، ولا هدف محدداً استقر الاتفاق عليه. في الحالة الأولى، ستكون إقامة المؤسسات الجديدة تعبيراً عن مرحلة جديدة تأكدت ملامحها أو تكاد تتأكد، وهو الاحتمال الأقرب. وفي الحالة الثانية، ستكون إقامتها تعبيراً عن رغبة في فرض مؤسسات تساعد على تشكيل ملامح مرحلة جديدة ما زال مضمونها حلماً. وهو الاحتمال المستبعد.

إن المؤسسات الدولية القائمة كثيرة ومراتبها متعددة، ولكن يشترك أغلبها في أنه أقيم منذ نصف قرن، أي في نهاية الحرب العالمية الثانية أو في أعقابها. لقد قام استناداً إلى رؤية واضحة ولتحقيق أهداف محددة. لقد تشكلت الرؤية عبر سنوات الحرب، وكانت جذورها ممتدة في مرحلة مابين الحربين العالميتين، وهي المرحلة التي احتضنت جنين الحرب العالمية الثانية. شهدت هذه المرحلة غلياناً شديداً في الاتجاه وعكسه في آن معاً. كان هناك غليان استعماري حين حاولت إيطاليا واليابان الانضمام إلى نادي الدول الاستعمارية، وسعت ألمانيا إلى تقوية وجودها الاستعماري في أفريقيا. كان هناك أيضاً غليان في كثير من المستعمرات في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط ضد الاستعمار الأوروبي.

أما المؤسسات التي قامت خلال الحرب العالمية الثانية أو بعدها، فقد قامت في ضوء رؤية أو رؤى واضحة عن مستقبل تطلع إليه الحلفاء خلال الحرب العالمية الثانية. لقد قامت لتحقيق أهداف معينة. وفي اعتقادنا أنها نجحت بحسب المعايير التي وضعت لها في الأربعينيات. وفي اعتقادنا أيضاً أن بعضها ـ بمواثيقها وأساليبها ـ لم تعد صالحة أو قادرة على الاستمرار. فمرجعياتها الأساسية وثائق صيغت في بيئة مختلفة كل الاختلاف عن البيئة الراهنة. وهذه الوثائق ـ كأية وثائق ـ تفقد قوة الفعل والتصديق إذا انفصلت عن سياقها التاريخي والإنساني. وربما كان هذا هو حال مختلف وثائق المؤسسات الدولية الراهنة، وربما كان هذا هو التفسير المناسب للفوضى السياسية في عالمنا المعاصر. وإذا كان هذا هو واقع الحال، وهو التفسير، يصبح من المنطقي الدعوة إلى إنشاء مؤسسات دولية جديدة، بشرط توافر رؤى وأهداف جديدة.

كان المطلوب من الأمم المتحدة وضع منظومة لقواعد سلوك دولي تتناسب مع نظام دولي يسيطر على قيادته معسكران تتناقض عقيدتاهما. وكان المطلوب من مجلس الأمن أن يستوعب داخله الصراع السياسي بين المعسكرين، ويقلل من فرص انفجاره على مستوى العالم. بمعنى آخر، كانت مهمة المجلس حماية القيادة الدولية الجديدة من صراعات بقية دول العالم وانفعالاتها ومشكلاتها، وفي الوقت نفسه، إعطاء الشرعية القانونية والدولية للتفاهمات والاختلافات التي تقع بين قطبي النظام الدولي خارج المجلس. وكان من مهام المنظمة الدولية في مرحلة مبكرة ضمان الانتقال السلمي من عصر الاستعمار إلى عصر مجتمع الدول المستقلة بحسب قواعد منظمة ومحددة. وبالفعل منعت المنظمة نشوب فوضى في افريقيا وآسيا كان متوقعاً نشوبها في أعقاب الحرب، حين خرجت بريطانيا وفرنسا من الحرب منهكتين. ولم تقبل الأمم المتحدة الاعتراف بحدود سياسية للدول الحديثة الاستقلال غير تلك

الحدود التي رسمها الاستعمار. لقد رفضت أي مبدأ غير مبدأ قدسية الحدود الاستعمارية. ورسخت مبدأ قدسية الحدود في كل أنحاء العالم. ومع ذلك لم يكن أداء الأمم المتحدة على هوى العديد من دول العالم، وبالتأكيد لم تكن الدول النامية كلها سعيدة، فأكثرها كان يطمع في أراضٍ أوسع، أو نفوذ إقليمي أكبر، أو مشاركة أوفر في صنع القرارات المهمة في المنظمة الدولية. وعلى رغم نواحي قصور متعددة حققت المنظمة الدولية أهم أهدافها، وهو تثبيت دعائم مرحلة من السلام الطويل على مستوى القمة الدولية تزامنت مع مرحلة الحرب الباردة، أو كانت في حقيقتها الوجه الآخر للحرب الباردة.

وفي إطار هذا السلام الطويل، انبثقت مؤسسات وحركات دولية وإقليمية متعددة. لقد نشأت مثلاً حركة عدم الانحياز تعبر عن حاجة دول متعددة في العالم النامي لأن تكون طرفاً في هذا السلام الدولي. فالسلام كان للقمة الدولية، إذ كان مفهومها أن المعسكرين المتحاربين حرباً باردة متفاهمان على أن القارات الجنوبية ساحات مفتوحة لممارسة معارك ساخنة تلعب فيها دول هذه القارات الدور المباشر. وكان مفهوماً أن هذه المعارك ضرورية وحيوية لاستمرار السلام الطويل داخل المعسكرين وبينهما، وكان دور الأمم المتحدة في هذه الحروب الإقليمية الناشبة في إطار الحرب الباردة دوراً ثانوياً، وفي الغالب لم يكن مسموحاً لها بالتدخل.

نخلص إلى أن المؤسسات الدولية التي خطط لقيامها خلال الحرب العالمية الثانية أو في أعقابها، نجحت في تحقيق معظم الأهداف التي حددها لها مخططوها، سواء أكانت المؤسسات التي خطط لها الحلفاء مجتمعين، أم المؤسسات التي خطط لها الحلفاء الغربيون وحدهم. تحقق هذا النجاح لأن الرؤى التي تشكلت خلال مرحلة ما بين الحربين وخلال الحرب كانت واضحة، لأن القيادة الدولية خلال الحرب، والمتوقعة بعد الحرب، كانت قضية محسومة ولا خلاف عليها.

ونجحت المؤسسات لأن الأهداف التي كلفت بتحقيقها جمعت بين الواقعية والطموح. تجلى هذا الجمع في التخطيط لاتفاقية الغات، وفي وضع قاعدة الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن وحقها في استخدام الفيتو، وفي إقامة صندوق النقد والبنك الدولي، وفي تحديد مهام منظمتي حلف الأطلسي وحلف وارسو ووظائفهما. واستمرت هذه المؤسسات تؤدي مهامها المكلفة بها طالما كانت الظروف الدولية متجانسة مع طموحات الرؤى التي دفعت إلى صنع هذه المؤسسات، حتى

وإن اختلف الواقع نسبياً عن الواقع الذي نشأت هذه المؤسسات في إطاره. ولكن حين اختلف الواقع جذرياً، وحين تغيرت الرؤى أو غامت، بدأ بعض هذه المؤسسات يفقد سبب وجوده وتراجع أداء بعضها الآخر، وتخبط أداء بعضها الثالث. عندئذ بدأ التلميح إلى الصعوبات التي تواجه هذه المؤسسات. ثم انتقل التلميح إلى التصريح بضرورة إعادة النظر في جدواها. ولكن تقف دون تحقيق ذلك في وقت قصير اعتبارات مهمة، أهمها أن المهمة شديدة التعقيد، وأن الظروف المفجرة لإنشاء مؤسسات جديدة لم تنضج بعد النضوج الكافي.

فمن ناحية، تختلف ظروف التسعينيات عن ظروف الأربعينيات، أي تختلف عن الظروف التي نشأت فيها المؤسسات القائمة، بل عن ظروف المرحلة التي تطورت خلالها هذه المؤسسات. كانت الولايات المتحدة في الأربعينيات مستعدة لأن تتحمل وحدها عبء تعمير الدول التي دمرتها الحرب والدول الحديثة الاستقلال. وبالفعل، تحملت النصيب الأكبر لفترة غير قصيرة. وأنشأت ـ بعد مشاورات يسيرة مع حلفائها ومع الغرب ـ المؤسسات المالية الدولية وانفردت بوضع فلسفاتها وأهدافها. الآن لا تستطيع الولايات المتحدة وحدها تحمل عبء التنمية الاقتصادية في قارات الجنوب، كما فعلت في مراحل نشأة هذه المؤسسات، وقبل أن تنمو القدرات الاقتصادية في الدول الرأسمالية الأخرى، وقبل أن يبدأ الاتحاد السوفياتي والكتلة الشيوعية في القيام بدور مهم في مجال التنمية في دول العالم النامي. بمعنى آخر ـ وعلى امتداد مرحلة السلام الطويل ـ اقتسم الغرب الرأسمالي والشرق الشيوعي أعباء التنمية الاقتصادية في العالم النامي. ثم زال الشرق الشيوعي وتوقف دوره في مجال التنمية. وتغير مفهوم التنمية وأهداف التنمية وموضوعات التنمية. وتغيرت فلسفة القروض والمعونات الدولية. ولم يعد ممكناً أن تستمر المؤسسات المالية الدولية في أداء مهمتها بعد أن تغيرت جميع المفاهيم التي حكمت نشأتها وفلسفتها، وأهدافها، ومراحل تطورها.

كما استدعت مرحلة السلام الطويل ـ أي الحرب الباردة ـ أن يتقاسم الغرب والشرق أعباء حفظ السلام و«تمويل الحرب الباردة». وتحملت الولايات المتحدة ـ خلال مرحلة الوفرة الاقتصادية والتفوق المطلق ـ العبء الأكبر في الدفاع عن الغرب الرأسمالي والمشاركة في الحروب العقائدية التي أدارها المعسكران الدوليان، الرأسمالي والشيوعي، فأقامت الأحلاف امتداداً من حلف الأطلسي إلى حلف جنوب شرقي آسيا، مروراً بأحلاف مؤقتة ـ وأحياناً متحركة ـ تربط جنوب آسيا بغربها. كانت هذه المؤسسات ضرورية للمحافظة على التوازن بين القطبين، وكانت أيضاً مفيدة ـ من وجهة نظر الأمريكيين والغرب عموماً ـ في المحافظة على

الاستقرار الإقليمي، وفي ردع القوى القومية أو المحلية المعادية للغرب مع تفاقم الأزمات الداخلية والحروب الأهلية، وفي حماية المصالح الغربية. كان الهدف المعلن والصريح لهذه المؤسسات إحكام الحصار حول الاتحاد السوفياتي، وكان ذلك بالفعل الهدف الحقيقي، ثم انبثقت عن هذا الهدف الحقيقي أهداف أخرى كان لتحقيقها آثار إيجابية لصالح الولايات المتحدة تحديداً وللنظام الرأسمالي العالمي وللمصالح الغربية عموماً. الآن، وبعد زوال الخطر السوفياتي، وانحسار الشيوعية، لم يعد للهدف الحقيقي المعلن الصريح أي دافع لوجوده كمبرر لاستمرار هذه المؤسسات. وليس ممكناً بحال من الأحوال أن تنتقل الأهداف الجانبية أو الثانوية الأخرى إلى مكانة الصدارة لتحل محل الهدف الرئيسي، إذ سيكون من الصعوبة بمكان أن تجد الولايات المتحدة إجماعاً غربياً وقبولاً من دول إقليمية لفكرة تشكيل أحلاف عسكرية دائمة. وبسبب هذه الصعوبة، تلجأ الولايات المتحدة الآن إلى تشكيل ما يسمى بـ «تحالفات قضايا»، أي تحالفات مؤقتة تؤدي مهمة معينة وتنفض بعد أداء هذه المهمة.

ومع افتراض أنه أمكن إيجاد صيغة أو أخرى لتبرير إقامة أحلاف من هذا النوع، سيظل في حكم المستحيل أن تتحمل الولايات المتحدة وحدها في المستقبل عبء نفقات تحقيق الاستقرار السياسي الإقليمي في آسيا، وفي الشرق الأوسط، وفي افريقيا، وفي أمريكا اللاتينية، وفي شرق أوروبا.

وإذا كان بعضهم يتحدث عن ضرورة إيجاد نظام أو منظومة تضم عدداً من المؤسسات الدولية الجديدة تتناسب مع ظروف العصر ومشكلات مطلع القرن الحادي والعشرين، يصبح لزاماً علينا البحث عن إجابة عن السؤال التالي: هل لدى أصحاب هذه الأصوات، الولايات المتحدة والغرب عموماً، رؤية أو رؤى واضحة تقوم على أساسها هذه المنظومة الجديدة؟ هل نحن حقاً نعيش في ظل ظروف تدفعنا إلى البحث عن بديل للأمم المتحدة؟ أم أننا نستطيع أن نتعايش مع الأمم المتحدة وبقية منظومة المؤسسات الدولية لعقد آخر أو عقدين؟

تطرح إجابات متعددة عن هذه الأسئلة. بعض هذه الإجابات مرتبط باقتناعات ايديولوجية، أو بسذاجات سياسية، أو بتبسيطات مذهلة. من هذه الإجابات، الإجابة الشهيرة التي تطوع - أو تهور - بإعلانها الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش حين دشن على الهواء في ربيع ١٩٩١ «النظام العالمي الجديد». واندفع، ثم تدافع من بعده الكثيرون من السياسيين والكتاب في العديد من دول العالم ليعلنوا ميلاد رؤية. ولم تكن رؤية، لسبب بسيط، هو أنها تجاهلت الواقع.

كانت حلماً، وظلت حلماً إلى يوم اكتشفت فيه الولايات المتحدة أنها تجاهلت الواقع الدولي والواقع الرأسمالي الغربي والأمريكي، أو أن الواقع يختلف جذرياً عن الواقع الذي تصوره الرئيس الأمريكي، عندما دشن «نظاماً عالمياً جديداً».

وفي رأينا، لا توجد إجابة واحدة صحيحة أو سليمة. ما يوجد هو اجتهادات متعددة. المؤكد في كل الأحوال أن نصف الرؤية اتضح بعض الشيء خلال الأعوام القليلة الماضية، وسيزداد وضوحاً مع مرور الوقت. إنه النصف المتعلق بالواقع الراهن. وهذا تطور مهم، لأن أية رؤية لا يكتمل فيها وضوح الواقع ستظل وهماً أو حلماً، وقد تصبح كارثة. والمؤكد أيضاً أن النصف الثاني من الرؤية، أي شكل المستقبل وطموحات أطرافه، ما زال دون مستوى التحديد وبعد النظر الذي كان عليه التفكير والتخطيط خلال الأربعينيات، سواء خلال الحرب أو بعدها. وهنا لا يصح الزعم بأن الشخصيات أو الإدارات في الدول الكبرى التي يفترض أن تقوم بهذه المهمة أقل كفاءة من السياسيين والمفكرين الذين فكروا وخططوا وصاغوا الرؤى في الأربعينيات. ولكن يصح القول بأن الظروف مختلفة اختلافاً شديداً. فالواقع الذي تشكلت فيه نصف رؤية أو أنصاف رؤى الأربعينيات كان واقعاً ممتداً ومستمراً منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، وكان قد تأكد في الثلاثينيات مع كوارث الكساد العظيم، ونشأة النازية، وغزو منشوريا والحبشة، وشلل عصبة الأمم. وتأكد مرة أخرى حين نشبت الحرب العالمية الثانية، وسقط معظم القارة الأوروبية تحت أقدام الجنود الألمان. بمعنى آخر، إن الواقع حينذاك استغرق عشرين عاماً ليتشكل في تدرج ـ وإن متسارع ـ وليتأكد مساره مع كل تطور. أما الواقع الراهن فمختلف. فعمره لا يزيد في بعض التقديرات على خمس سنوات. وهو واقع طفروي، إن صح التعبير. لم يتدرج كما تدرج واقع الأربعينيات، أو على الأقل لم يبدأ التدرج إلا خلال السنوات الثلاث الأخيرة. فالتفسخ الزلزالي في أوروبا الشرقية، والانفجار البركاني الذي محا الشيوعية، والسقوط المريع للاتحاد السوفياتي، ثم غزو الكويت متبوعاً باستعراض القوة الأمريكية، كلها طفرات وثورات لم يستعد لها السياسيون والمفكرون والمخططون.

وفي وسعنا أن نورد هنا ثلاث ملاحظات رئيسية بصدد التغيرات التي طرأت على النظام العالمي، وهي التغيرات أو التطورات التي دفعت بعضهم إلى وصف الحال الدولية الراهنة بأنها حال فوضى دولية وعدم استقرار:

الملاحظة الأولى، هي توزيع السلطة الناجم بصفة أساسية عن انقسام أو تصفية الامبراطوريات، وهي عملية لم تتم في بدايتها على نحو سلمي (كما في

حالة يوغوسلافيا)، أو هي في مرحلة متأخرة من مراحلها (كما في حالة الامبراطورية السوفياتية ثم الإمبراطورية الروسية). وقد أدى ذلك إلى تكاثر الدول الجديدة، أو عودة دول قديمة إلى الظهور. وتبدو هذه الظاهرة وكأنما هي موجة ثانية من تصفية الاستعمار، تذكرنا بالموجة الأولى التي شهدتها السنوات الأولى من الستينيات، خصوصاً في افريقيا وآسيا، غير أن تلك الموجة الأولى سرعان ما تم الأخذ بقيادها واستيعابها إلى حد بعيد في إطار الاستقطاب الثنائي الذي كان قائماً في ذلك الحين. أما المشكلة اليوم، فهي في تدشين عملية ليست لها آلية تصاحبها أو تستوعبها، فتضمن لها مساراً هو سلمي نسبياً. كذلك، فإنه ليس ثمة معايير يتم على هديها رسم الحدود، ونعني بالحدود هنا القواعد والأحكام التي تسير العملية وفقها، أو التي تحدد لها اتجاهاً. وقد تؤدي هذه العملية التي ترك لها الحبل على غاربه إلى تفتيت العالم تفتيتاً ينذر بفوضى شاملة. أما رسم الحدود بصورة عشوائية، أو وضع القواعد والأحكام المغرضة، فأمران يثيران شبهة الأخذ بمعايير مزدوجة، من دون توفير الحلول للمشكلات.

والملاحظة الثانية، خاصة بالاتجاه إلى اللامركزية في السلطة، وهو اتجاه أهم معالمه إعادة تنظيم مقومات السلطة وعناصرها، ذلك أن نجم الاقتصاد هو في صعود على حساب القوة العسكرية التقليدية. فاختفاء الاتحاد السوفياتي والتحالف العسكري الهرمي المتين الذي أرسى قواعده، قد أدى إلى الانتقاص من جدوى القدرات العسكرية الفائقة وفعاليتها. فالواضح أن الاقتصاد العالمي هو في سبيله إلى إعادة تشكيل العالم على نحو يتم أحياناً على حساب السياسات العالمية. وها نحن نرى التجارة والدبلوماسية الاقتصادية، وقد غدت أهميتهما في نمو مطرد باعتبارهما أداتين في يد دبلوماسية بناء النفوذ، وحجب النفوذ. وقد أدت هذه التطورات إلى زيادة ضخمة في قدرات المتصرفين في شؤون العالم وهيمنة حشد من تنظيمات خارج مصاف الدول، كالشركات المتعددة الجنسية، والمنظمات غير الحكومية، والهيئات المالية والاقتصادية الدولية، وذلك على حساب سلطان الدولة، فإذا العالم في يومنا هذا، وتورطه يزداد يوماً بعد يوم، في شرك معقد من عمليات انتقالية تخلق تحديات جديدة للنظام الذي يعرفه منذ صلح ويستفاليا عام ١٦٤٨.

فإذا كانت التسعينيات قد شهدت زيادة في عدد الدول، فقد عرفت أيضاً بزوغ النسبية في مفهوم السيادة الدولية، ذلك أن تزايد سرعة العالمية أدى إلى تآكل السيادة. وإن كان الناس قد هجروا منذ زمن بعيد مثال كرة البلياردو، وأحلوا مكانه مثال كرة البلور الشفافة الرائقة كنموذج للدولة، فإن المثال الثاني يحل محله الآن مثال الكرة ذات الثقوب العديدة، بل أحياناً الكرة المفرغة من الهواء.

فالمجتمعات الآن، مقارنةً بالماضي، أكثر قابلية للاختراق، وبصور متنوعة، في حين يتقلص تحكم الدولة وامتيازاتها بصدد مجالات معينة من مهامها، أو هي الآن أكثر استعداداً لإشراك أطراف أخرى معها في أداء هذه المهام.

أما الملاحظة الثالثة، فخاصة بطبيعة الصراع التي تغيرت بظهور أشكال جديدة من النزاعات، وازدياد أنماط من النزاع أحييت بعد موات، فبعد ما أزيح الغطاء الذي خلقه نظام الحرب الباردة عن موضعه، تفجرت مشاعر العرقية والقومية، وانتشرت في جميع أنحاء العالم ثورة تقرير المصير بما تحمله من قدرة على نقل عدواها، ناجمة عن إثباتها لنجاح مسعاها. وقد كانت الحاجة إلى تأكيد الهوية، وإلى التماس تعبير سياسي عنها في عالم متغير، مصدراً مهماً للخصومة والتوتر في حالات معينة من حالات النزاع الصريح. وقد غدا العامل الداخلي يتحمل قسطاً من مسؤولية اندلاع الصراع أكبر مما يتحمله العامل الخارجي. وبذلك تكون قضية الأمن الاجتماعي المعقدة أكثر ارتباطاً اليوم بإثارة الصراع والإبقاء عليه، من قضية الأمن الدولي، وهي نمط أبسط وأقل إثارة للحيرة وأكثر قابلية للتسوية. كذلك فقد أوقظت من سباتها شياطين من شياطين الماضي لا صلة لها بأي من مقتضيات الاستراتيجيا الدولية. فالنزاعات الطائفية متى لم تحقق تسويتها بالاستجابة للحد الأدنى من المطالب المشروعة لأطرافها، نزعت إلى التوالد لتجديد ذاتها. وإن كان بإمكان القوة احتواء الصراع، فليس بمقدورها إيجاد الحل له. وتبقى ثمة حاجة إلى تغير المناخ الذي أنتج الصراع وأبقى عليه.

ومع ذلك، فإن كانت القومية العنصرية سبباً رئيسياً لنشوب النزاعات، فهي ليست بالمتهم الوحيد، وهناك عوامل أخرى تتحمل المسؤولية نفسها. فالفراغ السياسي الجغرافي الناجم عن اختفاء امبراطورية ما، وتزايد عدد الدول «الفاشلة» (أي الدول التي لم تعد قادرة على النهوض بالحد الأدنى من مهامها)، والدول الرخوة التي هي في العادة دول جديدة صغيرة تجتذب إلى نفسها كل صفوف التدخل في شؤونها، وكذا الآثار الجانبية للنزاعات القومية العنصرية، كالتسبب في شيوع المزيد من الفقر ومشكلات اللاجئين والهجرة القسرية، كلها مصادر رئيسية لنشوب النزاعات. هذا علاوة على دواعي التوتر التي تهدد بتمزيق النسيج الإجتماعي للعديد من المجتمعات التي تمر بمرحلة اقتصادية انتقالية من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، ويتخذ اقتصاد السوق فيها في بعض الأحيان أوضح صور الليبرالية الحديثة.

وإذا كان أساس انقسام العالم في الماضي إلى شرق وغرب هو توازن

ديناميكي معين يصحبه إحساس بضرورة كبح الطرفين لجماح الذات، فإن انقسامه اليوم إلى شمال وجنوب ذو طبيعة أبعث على المواجهة واختلال التوازن وفساد الأوضاع. فمن شأن هذا الانقسام خلال مواجهة بين شمال ينعم بالغنى والرخاء (على رغم وجود مشكلات معينة فيه يمكنه التحكم فيها، كالبطالة والعجز الكبير في الميزانية)، وبين جنوب تمزقه الصراعات، وتحاصره، وتحط من معنوياته ضروب النزاعات كافة التي وجدت في الجنوب المسرح المناسب لها. كذلك فإن مشكلة الديون المزمنة، ونزوع الرأسمال البشري والمالي على حد سواء إلى الفرار والنجاة بنفسيهما، والتوتر البيئي، كلها أمور من شأنها هي الأخرى أن تحول بقاعاً شاسعة من الجنوب (كما في حالة جنوبي الصحراء الكبرى في افريقيا) إلى أرض مجهولة.

وليس الشرق الأوسط بمنأى عن معظم التطورات القائمة على مستوى العالم كله. فإعادة تنظيم الكيان السياسي فيه على أسس قبلية، تسير جنباً إلى جنب مع إضفاء العالمية على العلاقة الاقتصادية. وها هي شبكات وصلات تتجاوز مستوى الدول تظهر واضحة جلية، سواء اتخذت أساساً لها الهوية الأزلية، أم المصالح الاقتصادية، وهو ما يؤثر بالتالي في العلاقات بين الدول ويكيف مسارها. ومن الأمور الرئيسية التي لا بد من أخذها في الاعتبار مثلاً البنية السكانية في أقطار المغرب المتسمة بكثافة عالية من السكان ومن الشباب، وكذلك قضية البنية السكانية الضعيفة في النظم الملكية في دول الخليج، وهي ذات تأثير مباشر في أية بنية سياسية محتملة في تلك المنطقة. وقد تؤدي الطبيعة المعقدة لدبلوماسية الصراع العربي ـ الإسرائيلي إلى إعادة البناء السياسي لدول المشرق، وهو أمر لن يخلو من التوتر والأزمات. أما مستقبل العراق فيبقى غامضاً، ليس فقط في ما يتصل بشعبه، بل في ما يتعلق باستقرار المنطقة أيضاً. وأما عن الأداء الاقتصادي في وادي النيل، فسيظل قيداً وعقبة في سبيل رغبة مصر في أن تلعب دوراً قيادياً أكثر حيوية.

والواقع أن المنافسة الديناميكية الناجمة عن إعادة توزيع دول المنطقة القوية، مثل تركيا وإيران ومصر وإسرائيل والمغرب، على لوحة شطرنج الشرق الأوسط، وقضية الهوية الدينية الحضارية، والإسهام بدور سياسي والتنمية الاجتماعية الاقتصادية، وشمولية التسوية العربية ـ الاسرائيلية، كلها تشكل معاً الأسس المتشابكة لاستقرار المنطقة في المستقبل.

فهل أن الشرق الأوسط على شفا التهميش، وقد وقع في حبائل الشلل السياسي، وتضاؤل القدرات الاقتصادية، وتزايد السكان، وسوء إدارة الموارد،

والافتقار إلى أطر التعاون الفعال، بحيث أضحى يشهد بين الحين والآخر نشوب الصراعات، ويفقد تدريجياً قدرته على الحركة من أجل رأب الصدع؟ أم أنه على وشك أن يتحول إلى نظام إقليمي جديد مستقر وديناميكي متى تحقق السلام فيه؟ تتوقف الإجابة عن ذلك على قدر الموارد المكرسة لتسوية النزاع والتنمية الاجتماعية، وعلى طرق استثمار تلك الموارد. والواقع أن ترتيب الأوضاع في الشرق الأوسط ـ كما في المناطق الأخرى ـ هو أساساً مسؤولية إقليمية، وإن لم يكن الإقليم وحده هو المسؤول عنه، حيث إنه ما من إقليم في العالم، ناهيك عن الشرق الأوسط، يعيش في فراغ بمعزل عن السياق العام.

ولا يجوز أن نقلل من أهمية حقيقة أن الدول الرأسمالية الكبرى تتراجع بدرجات متفاوتة عن مشروعات الرفاه الاجتماعي وتقيم وزناً أكبر للتجارة الدولية والتصدير، وتتبعها راضية أو مرغمة دول كثيرة في عالم الجنوب، بعضها لم يضع بعد اللبنة الأولى في البناء الاقتصادي الداخلي، وفي بناء الهوية الوطنية، وفي بناء القاعدة العمالية المناسبة. هذه الظروف الجديدة هي التي ستفرض نفسها على عملية صنع رؤية المستقبل، وبالتالي على فلسفة المؤسسات الاقتصادية الدولية الجديدة وأهدافها. وقد تتوصل هذه الرؤية إلى تطوير المؤسسات القائمة حالياً مع إقامة مؤسسات أخرى مكملة، أو تتوصل إلى إلغاء هذه المؤسسات القائمة وإقامة مؤسسات جديدة. وفي كل الأحوال، يبدو مؤكداً أن المؤسسات القائمة بحالها الراهنة لن تصلح لأداء وظائف جديدة في ظروف تحولات اقتصادية تعتبر «ثورية» إذا قورنت بالظروف التي نشأت فيها هذه المؤسسات.

وفي خلال الحرب الباردة ـ أي خلال مرحلة الصراع بين العقيدتين الشيوعية والرأسمالية ـ برز في العالم الثالث مفهوم الطريق الثالث نحو التقدم، أي الطريق بين الشيوعية والرأسمالية، طريق ثالث بين نظامين سياسيين، وليس بين حضارتين. كان هناك خياران. واختارت دول كثيرة أن يكون لها خيار ثالث. بهذا المعنى، وبهذا الاختيار، نجح كثير من دول العالم الثالث بالاستفادة من ضغط الشيوعية والرأسمالية ليتبنّى هوية وطنية، أو قومية، تكون الأساس في دعم البديل الثالث. بفضل هذا الضغط، صاغت دول كثيرة هوية وطنية واستبدلت بها، أو وحدت فيها، عدداً من هويات كانت تزخر بها مجتمعاتها. وفجأة توقف الصراع بين المعسكرين، واختفى الضغط المشترك من جانب الشيوعية والرأسمالية، وحل محله ضغط أوحد من الجانب الرأسمالي. ولم يعد الطريق الثالث ـ بمحتواه السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي ـ مأمون الجانب، وفقد في أغلب الأحوال شرعية اختياره. وأصبحت الرأسمالية الطريق الوحيد المتاح. وهنا اختلفت

الرأسمالية الضاغطة بمفردها عن الرأسمالية الضاغطة بالمشاركة مع الشيوعية.

فالرأسمالية في ثوبها الجديد تضغط مستخدمة مفهوم «الكونية الحضارية» أو «الحضارة الكونية». وتبعاً لذلك اختلف رد الفعل واختلفت الاستجابات، إذ طالما كانت الرأسمالية تقدم نفسها في شكل نظام اقتصادي أو سياسي، فهي لم تمثل خطورة كبيرة، بل ربما اكتشفت دول متعددة في التحول إليها فوائد ومزايا. ولكنها تصبح خطرة إذا قدمت نفسها في شكل إطار حضاري متكامل ومتناسق يؤخذ كله أو يرفض كله. وبالفعل كانت استجابات دول العالم الثالث، أو ما يسمى بعالم الجنوب، لهذا الضغط المنفرد متباينة. تباينت الاستجابات باختلاف طبيعة المجتمعات من حيث الاقتراب من الحضارة الغربية أو الابتعاد عنها، ومن حيث درجة النمو الاقتصادي وأحوال المعيشة والأوضاع السياسية والاجتماعية، ومن حيث درجة الالتزام بالهوية الوطنية على حساب الهويات الأخرى، ومن حيث درجة تماسك المجتمع في مشروع سياسي أو حضاري واضح ومحدد، ومن حيث نوعية نخبات المجتمع، ودرجة تنوعها واتساعها، وحجم ارتباطاتها الخارجية واتجاهاتها، وعمق ولاءاتها وانتماءاتها الوطنية.

ومن المتصور أن يستمر المتغير الحضاري في لعب دور أساسي في صنع المستقبل. ولا يتصور أن يغفل الفكر السياسي الغربي عن حقيقة أن أصداء هذا المتغير تتردد الآن في كثير من مجتمعات الغرب نفسه، حيث أصبح المهاجرون والجيل الثاني من أبناء المهاجرين ذوي الأصول الآسيوية والإسلامية يشكلون نسبة محترمة من المواطنين ويحافظون على عدد من قيمهم الحضارية الموروثة، وعدد من هؤلاء يحاول استنهاض هذه القيم.

ونعتقد أن مشكلات حضارية مهمة تقف عقبة في وجه محاولات صنع رؤية لمستقبل العالم. على رأس هذه المشكلات ثلاث: **أولاها**، أن مشكلة تعامل الحضارة الغربية بمحتوياتها الجديدة ستستمر في محاولة فرض «كونيتها» من دون مراعاة للحضارات السائدة الأخرى. **وثانيتها**، هي مشكلة الانشقاق الداخلي في الحضارة الغربية ذاتها: إلى أي حد يمكن أن يستمر تنافر القيم، أو تعود القيم إلى التناسق والتكامل؟ **وثالثتها**، مشكلة الجدل ــ الضعيف أحياناً ــ داخل حضارات أخرى غير الحضارة الغربية، إما لسبب ضغط مفاهيم الكونية الجديدة وممارساتها، أو لأسباب تتعلق بتطور الصراع الداخلي بين الأصالة والمعاصرة، وبين «الدينيين» والعلمانيين، وبين مذاهب ورؤى متباينة، كالرؤية اليابانية للحضارة الآسيوية، والرؤية الصينية، والرؤية الهندية. وفي اعتقادنا أن هذه المشكلات الداخلية في الحضارات العالمية

الكبرى هي التي ستتحكم مستقبلاً في مسار الأزمة الحضارية العالمية، وليس الصراع بين الحضارات.

لقد قدمت سلسلة المؤتمرات الدولية التي انعقدت خلال السنوات القليلة الماضية صورة عما يمكن أن يحدث لو ازداد ضغط دول الغرب لفرض منظومة مؤسسات دولية جديدة تقوم على رؤى عن العالم غير ناضحة أو مكتملة.

وكثيرة هي العبرات المستفادة من وثائق هذه المؤتمرات والمناقشات التي دارت حولها، وكان أهمها وأشدها جذباً للانتباه:

أ ـ إن حكومات كثيرة في دول الجنوب كانت قد انحازت ـ عن صدق أو عن عدم اهتمام ـ الى قيم تختلف عن قيمها، عندما شارك مندوبوها في صياغة مسودات هذه الوثائق.

ب ـ إن معظم هذه الحكومات عاد وتراجع عن صياغات سبق أن وافق عليها تحت إصرار دول الغرب على مناقشة مسائل تتعلق بحق التدخل الدولي لحماية حقوق الإنسان والشعوب أو عندما واجه تعبئة دينية داخلية ضد فقرات أو موضوعات مدرجة في وثائق هذه المؤتمرات.

ج ـ إن حرص الولايات المتحدة بشكل خاص، ودول أخرى في الغرب، على تمرير هذه الوثائق بأقل التعديلات الممكنة لا يعادله سوى استعدادها لاستخدام كل أنواع مدفعيتها الثقيلة في ترسانة دبلوماسيتها وسياستها الخارجية.

د ـ إن دول الجنوب غير الآسيوية بدأت تتطلع إلى مواقف الدول الآسيوية في هذه المؤتمرات. هناك دول في الجنوب، وخصوصاً في الشرق الأوسط، تخشى أن تتعلل بخصوصية حضارية، فتتحول إلى سلاح ذي حدين، في وقت تعاني فيه هي نفسها أخطار صدامات حضارية داخل مجتمعاتها، خشية أن تتهم بأنها تنتصر لتيار حضاري متشدد يتخذ موقفاً صدامياً مع حضارة الغرب، أو خشية أن تفهم، في الوقت نفسه من قبل تيارات دينية بأنها انتصرت لتيار العلمانية الغربية. ولذلك حدث أن دولاً تحكمها أنظمة أقرب إلى العلمانية اضطرت إلى التقارب مع إيران وباكستان وتأييد مواقفهما ضد الفكر الغربي.

هذه الوثائق، ما اعتمد منها فعلاً كوثيقة ريو عن البيئة، ووثيقة فيينا عن حقوق الإنسان، ووثيقة الغات، ووثيقة القاهرة، ووثيقة بكين، وما سيعتمد منها في المستقبل، تشكل في مجموعها جانباً من رؤية للمستقبل. إنها خطوة لا شك في أهميتها، ولكنها تظل مجرد خطوة في مسيرة طويلة تتعدد خطواتها، وطريقها ملبد

بالغيوم والأزمات. إن بعض ما يحدث الآن يشبه بعض ما كان يحدث في الأربعينيات.

وفي اعتقادنا أن التوتر الاجتماعي سوف يزداد خلال العقدين القادمين، وأن كثيراً من القوميات الصغرى سوف تنتعش وتحاول النهوض والمطالبة بحقوقها، وأن الخصوصيات الإقليمية ـ ومنها الحضارية ـ سوف تلعب دوراً رئيسياً، ويزداد عنادها كلما ازداد زحف القيم الغربية الجديدة وهيمنتها. ونتصور أن الموقف الذي اتخذته أمريكا وبريطانيا ضد اليونسكو في وقت من الأوقات سيكون من الصعب تكراره. ولذلك نرى أن أية خطط لإصلاح المؤسسات الدولية القائمة أو بناء مؤسسات جديدة يجب أن تأخذ في الحسبان أن تطورات حضارية/ثقافية تحدث، وأن هناك صحوات متنوعة في ثقافات شتى تطالب بحقها في التميز وحماية أصولها وتقاليدها وقيمها.

تنبع الحاجة إلى تحولات جذرية في هيكل التنظيم الدولي من الحجم المتوقع للتحولات الجذرية في النظام الدولي وفي التطورات العالمية المهمة، وخصوصاً في مجالات المعلومات والخدمات واقتصادات المال والشركات العظمى.

ولكننا نعتقد أن الظروف ليست مهيأة بعد لإحداث هذه النقلة الهائلة من الهيكل القائم للتنظيم الدولي إلى هيكل جديد تماماً. ونعتقد أيضاً أن الأوضاع الدولية شديدة القلق، بحيث إنها لا يحتمل أن تستقر في غياب قواعد عمل مؤسسية كانت الدول قد تعودت عليها، على رغم أنها لم تعد مناسبة تماماً لحجم التغير الحالي. لذلك نرى ضرورة أن يقوم المجتمع الدولي بإصلاح ما يمكن إصلاحه في الأمم المتحدة وتطويرها تدريجياً، بحيث يكون لديها القدرة على التعامل مع الفترة الانتقالية القادمة التي قد تمتد إلى عام ٢٠١٥ على الأقل. عندئذ، أي في العام ٢٠١٥، نتصور أن الظروف ستكون مهيأة أكثر لصنع منظومة دولية جديدة.

ثانياً: تطور أنشطة الأمم المتحدة

يبدو أن الأمم المتحدة ـ وسط الاحتفال بالذكرى الخمسين لإنشائها ـ تواجه أزمة كتلك التي يواجهها المرء في منتصف حياته. فهي تبدو متعبة مجهدة مثقلة بالأعباء، عاجزة عن التجاوب السريع (بل أحياناً عن التجاوب على الإطلاق) مع التحديات الملحة التي تواجهها. والأسوأ من ذلك أن الأمم المتحدة مفلسة. فثمة عجز ضخم في ميزانيتها وصل إلى حوالى ٢,٥ بليون دولار. والواقع أن الوضع لا

يبشر بخير. إن الولايات المتحدة التي هي أكبر المساهمين في ميزانيتها، عمدت إلى إجراء خفض جديد لمساهمتها المالية في دعم المنظمة العالمية.

وقد مرت الأمم المتحدة منذ تأسيسها بثلاثة أطوار مختلفة:

كانت في **الطور الأول** الذي انتهى بانتهاء الحرب الباردة، وبصفة رئيسية، منتدى للمواجهة الثنائية بين الشرق والغرب، ثم تحولت تلك المواجهة منذ الستينيات إلى مواجهة بين الغرب والعالم النامي، أو الجنوب. ومع ذلك، فقد تمكنت الأمم المتحدة من النهوض بالمهام التقليدية لحفظ السلام كلما تهيأت فرصة لإجماع الآراء، ومن القيام بدور مهم معين في المجالين الاجتماعي والاقتصادي، وفي مجالات التنمية، وهو دور نأى بنفسه عن منطق نظام الفيتو ومخاطره. وهكذا أبدت الأمم المتحدة قدراً من التفهم وسخاء نسبياً تجاه العالم النامي. أما **الطور الثاني**، فقد تميز بمشاعر الغبطة والتفاؤل بشأن مستقبل العالم، ذلك إن إدراك أهمية الإجماع الفعلي، بين خصوم وأعداء تقليديين، على مواجهة النزاعات والأزمات معاً، أثار حشداً هائلاً من التوقعات والآمال. غير أن الإجماع الذي بدا وكأنه في سبيل إرساء دعائم أمم متحدة جديدة، لم يطل به الأمر. فقد كان الالتزام بذلك الإجماع ذا طبيعة متقلبة وديناميكية، تتوقف على التفاعل بين المصالح القومية المعرضة للخطر. وقد نشأ وهم بقاء الإجماع إلى الأبد، وما نجم عنه من غبطة وآمال عريضة، نتيجة النجاح النسبي الذي تحقق في أنغولا، والسلفادور، وناميبيا، ونيكاراغوا، وجنوب افريقيا، وما يراه الكثيرون نجاحاً خلال أزمة الخليج الثانية. وكان من شأن ذلك التفاؤل أن بدأ الإعداد لجدول أعمال طموح.

غير أن الحالة النفسية تغيرت، وتحول المؤشر عن الميل إلى التوسع إلى محاولة الاقتصاد في الإنفاق حين تكاثرت النزاعات المتنوعة التي اقتضت التدخل من أجل حسمها، والتي أثقلت كاهل جهاز الأمم المتحدة.

والواقع أن الصراعات داخل الدول هي في العادة عبء أكبر (في ما يتعلق بتخصيص الموارد) من عبء الصراعات بين الدول. وعلى ما ورد في «تتمة جدول الأعمال الخاص بالسلام» التي صدرت في ٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، فإن من بين إحدى وعشرين عملية تمت منذ عام ١٩٨٨، لم يكن غير ثماني عمليات تتعلق بصراعات بين الدول، في حين ارتبطت ١٣ عملية (أي ٦٢ بالمئة) بصراعات داخل الدول... كذلك فإنه من بين إحدى عشرة عملية تمت منذ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، كانت جميعها في ما عدا اثنتين (أي ٨٢ بالمئة) تتعلق بصراعات داخل الدول.

وعلى سبيل المثال، نجد أن تكاليف إنفاق الأمم المتحدة في ما كان يعرف بيوغوسلافيا بلغت حوالى ٤,٧ مليون دولار في اليوم الواحد. فقد قدمت إلى الأمم المتحدة قائمة طويلة من الطلبات، مع قدر محدود من الأموال. وربما أضحت عمليات حفظ السلام بمثابة كعب أخيل، أو نقطة الضعف المالية في المنظمة. غير أن المشكلة في الواقع، وبعد تبدد مشاعر الغبطة والتفاؤل، كانت سياسية أكثر منها مالية، فافتقار دول مهمة إلى المصالح السياسية الجغرافية في صراعات معينة، وافتقارها إلى الاهتمام بصراعات أخرى تركزت بطبيعتها في مناطق محدودة ولم تتجاوز تخومها، ثم عدم التناسب بين التكاليف والعائدات، وضخامة الأعباء المالية بالنسبة إلى ما يعود بالنفع على من يتحملها، كل هذا كان من شأنه أن يتمخض عن مواقف مختلفة أكثر انتقائية تجاه تدخل الأمم المتحدة. ومن أفضل الأمثلة في هذا المقام ما حدث في الصومال ورواندا ويوغوسلافيا السابقة. وقد أدى القرار التوجيهي رقم (٢٥) للرئيس الأمريكي إلى محاولة من جانب الولايات المتحدة لتقييد دور الأمم المتحدة، وهو ما حذت دول أخرى حذوه، بحيث أضحت المشكلة هي مشكلة الحفاظ على إجماع فعال تشعر المنظمة بحاجة شديدة إليه.

وهكذا باتت الأمم المتحدة تواجه تناقضاً ظاهراً: فهي إن لم تتدخل نتيجة الصعوبات المالية، أو نتيجة عدم اهتمام الدول التي تملك المال والقوة العسكرية، بدت هزيلة الشأن، قد تآكلت مصداقيتها. وإذا هي لم تتصرف على نحو ذي سمة عالمية، ومن دون تفويض واضح المعالم، بدت وكأنما هي في سبيل فقدانها حيادها، أو كأنما هي تسعى لإضفاء الشرعية على تدخل دول عظمى.

وثمة خشية دائماً من أن يكون رد الفعل المتطرف لسياسة التوسع في نشاط الأمم المتحدة هو الاتجاه، والدعوة إلى تضييق نطاق هذا النشاط، في حين يبدو واضحاً أن الأمم المتحدة لا يمكنها أن تلعب دوراً فعالاً إلا في حالة إدراك دولة عظمى أن ليس من صالحها أن تنفرد بالتصرف حين يكون تأثير الـ سي.إن.إن. في قمته، بحيث يبدو من الأسلم التصرف في إطار الأمم المتحدة لا الانفراد بالتصرف، نظراً إلى أن القضية قد تصبح خلافية متى كان تدخّل الدولة العظمى سافراً. ففي مثل هذه الظروف إذاً يضحي الجو مناسباً لتدخل الأمم المتحدة وفق هوى الدول.

ولعل الشرق الأوسط هو خير مثال لموقف كثيراً ما يتهم بانتهاج المعايير المزدوجة والأخلاقيات الانتقائية في دور المنظمة العالمية. فقد أصاب الوطن العربي

نوع من الإحباط، إذ رأى الأمم المتحدة تتخلى عن دورها في عملية السلام الخاصة بالشرق الأوسط، وهي العملية التي تستهدف صياغة نظام إقليمي جديد... حدث هذا على الرغم من العلاقة التاريخية بين الأمم المتحدة وتطور النزاع الذي تعالجه عملية السلام. وفي الوقت نفسه، نلمح روحاً عدوانية مفرطة تجاه العراق وليبيا تتخفى وراء قناع شفاف من التظاهر بالالتزام بالقواعد المتعارف عليها دولياً، في حين تتبنى جدول أعمال سرياً تباركه دول معينة من خارج المنطقة.

وفي المجالات الاجتماعية والاقتصادية، اتهمت الأمم المتحدة إبان الحرب الباردة بأنها بمثابة مقهى تلتقي فيه دول العالم الثالث وتتحادث، وبأنها تناصر ايديولوجيا اقتصادية منافية لمبادئ الليبرالية. وقد قيل إن الأمم المتحدة، وخصوصاً بعض وكالات العون التابعة لها، تؤيد تدخل الدولة واستراتيجية الاقتصاد الموجه. والواقع أن دور الدعوة إلى ايديولوجية تخطيط التنمية يبدو اليوم في طريقه الى الأفول. وهو أمر قد لا يبعث على الدهشة، حيث إن الليبرالية الجديدة، حتى في صورتها المتطرفة، لا تزال عقيدة التسعينيات، ولا يزال ينظر إليها باعتبارها وسيلة تنظيم التحول من اقتصاد نامٍ إلى اقتصاد حديث متقدم، وعلى أنه النموذج الأسمى الواجب احتذاؤه.

وعلى الرغم من تزايد النفقات الاجتماعية والاقتصادية، وكذلك النفقات السياسية، الناجم عن التطرف في تطبيق الليبرالية الجديدة في الكثير من دول العالم، فإن الايديولوجيا الاقتصادية لليبرالية الجديدة هي التي لها الغلبة الآن في دوائر الأمم المتحدة، بل يمكن القول بأنها في سبيلها إلى أن تكون الايديولوجيا الرسمية للمنظمة.

وينعكس هذا في مجالين رئيسيين: **الأول**، ذلك التساؤل الدائب عن أهمية منظمة كانت في طليعة المدافعين عن مصالح «الجنوب» وجدواها، مثل مجلس التجارة والتنمية ومنظمة التنمية الصناعية التابعين للأمم المتحدة. **والثاني**، محاولة نقل الدور الاقتصادي بأكمله إلى أيدي مؤسسات بريتون وودز، مع تقليص دور الأمم المتحدة إلى أدنى حد، وتهميش أدائها في هذا المجال. ويعتبر كل من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي، وكذلك منظمة التجارة العالمية الحديثة التأسيس، أدوات رئيسية في مناصرة الايديولوجيا الليبرالية الجديدة والدعوة إليها. ويهدف تقسيم العمل هذا بين الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز إلى تعزيز فعالية الدعوة إلى هذه العقيدة الجديدة الخاصة باقتصاد السوق.

غير أنه ليس من العدل الإيحاء بأن الأمم المتحدة لا تدرك الحاجة إلى تجديد نفسها، وهي ترى العالم حولها يتغير تغيراً هائلاً عن ذي قبل، وتتزايد متطلباته. فكل من جدول أعمال الأمين العام الخاص بالسلام، وجدوله للتنمية، يتضمن مجموعات من الأفكار المثيرة الرامية إلى تدشين حوار جاد وشامل تشترك فيه الدول كلها، وكذلك الأنماط الأخرى غير الدول ذات الصلة بالأمر. ولعل من أهم ما قد يستفاد من جراء نشر الجدولين، هو إدراك الصلة القوية والمباشرة بين قضايا السلام وقضايا التنمية.

وقد يبدو لنا أمراً مستغرباً لا يخلو من تناقض أنه في الوقت الذي يزداد فيه عدد النزاعات الداخلية التي يثيرها الافتقار إلى آليات السيطرة والمشكلات الاجتماعية العميقة الجذور، وفي الوقت الذي يطرأ فيه على العالم نوعان من التحول: تحول إلى الدول القومية على أطلال الامبراطوريات، وتحول إلى أنظمة جديدة على أطلال أنظمة منهارة أو فاقدة الجدوى، تزداد الحاجة إلى تخصيص موارد ضخمة وتعبئتها من أجل توجيه هذا التحول الثنائي وإدارته بأسلم الطرق الممكنة، والتحكم في آثاره الجانبية. غير أن الدور الاجتماعي والاقتصادي للأمم المتحدة يبدو في سياقه التاريخي الراهن، وقد فقد الكثير من قوة اندفاعه وطاقته، بسبب تناقص الموارد المطلوبة، ورفض توفيرها، وهو رفض ناجم عن المفهوم الجديد لدور الأمم المتحدة في هذا المجال.

والظاهر أن الأمم المتحدة ليست فقط مثقلة بالأعباء المالية (مع الأخذ في الاعتبار أن بعض المشكلات المالية تخفي وراءها مشكلات سياسية)، وإنما هي أيضاً غير مجهزة وغير مهيأة فكرياً للتعامل مع عالم تختلف مشاغله اختلافاً عظيماً عن مشاغله القائمة عام ١٩٤٥، والتي استمرت قائمة حتى أواخر الثمانينيات.

ثالثاً: نحو تجديد الأمم المتحدة

إن مرور نصف قرن في حياة أية مؤسسة هو مناسبة للتأمل في مسارها، وفرصة لاستخلاص الدروس من واقع الأنشطة التي قامت بها، فيم نجحت، وأسباب النجاح، وفيم أخفقت، وأسباب القصور؟ ومن تحليل عوامل النجاح وأسباب القصور يمكن التفكير في ما يمكن للمؤسسة أن تقوم به في نصف القرن الثاني من حياتها. لذلك، انهمك كثير من الجامعات ومراكز البحوث في إجراء دراسات تتعلق بإصلاح الأمم المتحدة. كما طرح بعض الدول مشروعات لتطوير المنظمة الدولية، مثل مشروع الدول الإسكندنافية لتطوير الوظيفة الإنمائية للأمم

المتحدة، كما أدارت الأمم المتحدة نفسها حواراً في داخلها يتعلق بهذا الشأن.

والحقيقة أن تحليل الأفكار المتداولة بشأن تطوير الأمم المتحدة وإصلاحها يشير إلى أنها تركز على أحد اتجاهين: **الاتجاه الأول**، يتعلق بالمهمة الرئيسية للأمم المتحدة، وذلك في ضوء التغيرات التي حدثت في المجتمع الدولي. **والاتجاه الثاني**، يركز على تنظيم الأمم المتحدة وتركيبها الأمر الذي من شأنه رفع كفاءتها.

أما بشأن مهمة الأمم المتحدة، فإن فكرة التطوير تنطلق من تحديد العلاقة الوثيقة بين «التنظيم الدولي» و«النظام الدولي». فإذا كان النظام الدولي يشير إلى مجموعة التفاعلات بين القوى الكبرى في العالم في مرحلة ما، وإلى توازن القوى بينها، وعما يفصح عنه هذا التوازن من قطبية منفردة أو ثنائية أو تعددية، فإن التنظيم الدولي يشير إلى مجموعة المؤسسات والمنظمات والعلاقات القانونية. بعبارة أخرى، إذا كان النظام الدولي يشير إلى واقع العلاقات الدولية من تحالف وصراعات وتنافسات وحروب، فإن التنظيم الدولي يشير إلى الإطار القانوني لتلك العلاقات والهياكل المؤسسية والقانونية التي تنظمها.

لذلك لم يكن من الغريب أن تنعكس حقائق القوى والنفوذ التي أفرزتها الحرب العالمية الثانية على هيكل الأمم المتحدة. فدول الحلفاء التي حققت النصر كانت هي الدول التي أعطت لنفسها وضعاً متميزاً في المنظمة الدولية، وذلك بامتلاكها المقاعد الخمسة الدائمة في مجلس الأمن، وأيضاً باحتكارها حق النقض على قراراته. وانعكس ذلك أيضاً على العلاقة بين الجمعية العامة التي لا تصدر سوى توصيات ليس لها طابع الزامي، ومجلس الأمن الذي يملك سلطة اتخاذ القرار.

وانعكست ظروف مابعد الحرب العالمية الثانية أيضاً على تصور الآباء المؤسسين لوظيفة الأمم المتحدة، وخصوصاً مجلس الأمن. ففي ظروف مابعد الحرب الباردة والرغبة في تحاشي نشوب حروب جديدة أو التهديد بها، ركز الميثاق على المشاكل المتعلقة بالعدوان، وعلى حفظ السلام، بمعنى غياب الحرب ومنع التهديد بها. بعبارة أخرى، فإن المهمة الرئيسية للأمم المتحدة، كما يعكسها العدد الأكبر من مواد الميثاق هي حل الخلافات بين الدول بالطرق السلمية والحيلولة دون قيام الحرب، وتوفير السبل والأساليب الكفيلة بردع العدوان ومعاقبة المسؤولين عنه ومنعهم من القيام به.

هذه المهمة وجدت تبريرها في ظروف الحرب الباردة. لذلك، فمع انهيار الاتحاد السوفياتي وانتهاء المواجهة بين المعسكرين، وتغير نظم الحكم في دول شرق

أوروبا، فإن البيئة التي تعمل فيها المنظمة الدولية تغيرت كلية. فعلى سبيل المثال، لم يعد خطر الحرب العالمية الثالثة التي تستخدم فيها الأسلحة النووية قضية مركزية، وبدلاً من ذلك، فإن الانفجارات العرقية والسلالية والقومية والطائفية في كثير من دول العالم احتلت المرتبة الأولى. أضف إلى ذلك، أنه مع تراجع أولوية الاعتبارات العسكرية طفت على السطح القضايا المتعلقة بالتنمية ورفاهية الإنسان. وانعكس ذلك على سلسلة المؤتمرات الدولية التي نظمتها الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة، كقمة الأرض التي ركزت على قضايا البيئة، وتلك الخاصة بالتنمية الاجتماعية، وحقوق الإنسان، والسكان، والتنمية، والمرأة.

إن التحول في شكل النظام الدولي وقضاياه والأولويات المرتبطة بها لا بد من أن ينعكس على المنظمة الدولية، بحيث تصبح مؤسساتها أكثر قدرة على التعامل مع هذه القضايا. وإذا أخذنا على سبيل المثال مواد الميثاق المتعلقة بدور مجلس الأمن، فسوف نجد أن التركيز الأساسي هو على الموضوعات المتعلقة بمهمة الأمم المتحدة، وهي كيفية المواءمة بين بيئة دولية لحق بها تغيرات جسيمة، والاختصاصات التي أوكلها الميثاق لأجهزته في منتصف الأربعينيات.

أما التطوير الذي يتصل بالتنظيم، فيرتبط باستخلاص دروس الممارسة، ومدى كفاءة أجهزة الأمم المتحدة القائمة بمهامها كما كشف عنها الواقع، والتغيرات المطلوبة للاتساق مع التحولات الدولية الراهنة. وفي هذا المجال، تتعدى مناحي التركيز، فهناك من يركز على ضرورة النهوض بالوظيفة الإنمائية للأمم المتحدة باعتبار أن قضايا التنمية والارتقاء بمستوى معيشة البشر، وبالذات في دول الجنوب هو التحدي الرئيسي الذي يواجه الأمم المتحدة في نصف القرن القادم من الزمان. واقترح بعضهم ضرورة تطوير مهام المجلس الاقتصادي والاجتماعي، واقترح آخرون إعادة صياغة مهام مجلس الوصاية الذي انقرضت وظائفه عملياً ليتولى تلك المسؤولية. وركز فريق ثالث على الازدواجية والتكرار في مهام التنمية التي تقوم بها وكالات الأمم المتحدة الراهنة، بما يترتب على ذلك من إهدار للموارد وعدم الاستخدام الأفضل لها في الوقت الذي تعاني فيه المنظمة الدولية قلة التمويل.

كما ركزت مقترحات الإصلاح أيضاً على مجلس الأمن. فاقترح بعضهم مثلاً ضرورة توسيع عضوية المجلس. واقترح آخرون ضرورة إعادة النظر في تركيب المجلس بما يجعله أكثر تعبيراً عن حقيقة الوضع العالمي الراهن والكثرة العددية لدول الجنوب. وهناك بعض الأفكار الأكثر مثالية، والتي ترى أهمية إعادة النظر في حق الفيتو، ومدى سلامة استمرار احتكاره بواسطة عدد محدود من الدول،

ورأى بعضهم الآخر ضرورة تقييد استخدام هذا الحق.

وهكذا فإن الآراء تتعدد وتتنوع، بعضها أكثر جذرية وخيالية، وبعضها الآخر أكثر إصلاحية وواقعية. وهناك متحمسون ومعارضون ومتحفظون على كل رأي تقريباً. وتبقى الحقيقة أنه ليس من السهل إحداث تغيرات سريعة أو فجائية في الأمم المتحدة قبل وجود اقتناع عام بأهمية هذا التغيير وضرورته. ذلك أن إحدى سمات التنظيم الدولي هو الاستقرار والاستمرار. ولكن تبقى الحقيقة أيضاً أن استقرار التنظيم الدولي ينبع من تعبيره عن حقائق النظام الدولي، فإن اتسعت الشقة بين «النظام الدولي» و«التنظيم الدولي»، فإن ذلك يصبح مصدراً لعدم الاستقرار الدولي.

لقد ظل السلام العالمي قائماً خلال الحرب الباردة بفضل اتخاذه أساساً له نظام الردع الفعال من الدمار المؤكد لطرفي الصراع معاً. ويتوقف تحويل السلام العالمي إلى مشروع أبدي بصفة عامة على اختيار نظام من التعاون المؤكد بين جميع الأطراف أساساً له.

ويقترح إينغفار كارلسون (Ingvar Carlsson) تعريفاً بسيطاً ـ ومبيناً على رغم بساطته ـ لدور الأمم المتحدة باعتبارها منظمة عالمية. هذا الدور هو أن توفر للحكومات القدرة على أن تحقق سوياً ما ليس بوسع كل منها أن يحقق على انفراد. ومن الممكن أن نوسع من هذا التعريف، فنقول إنه حتى لو كان باستطاعة الحكومات أن تحقق على انفراد ما اجتمعت لتحقيقه سوياً، فإن الانفراد بتحقيقه سيتطلب إنفاقاً أكبر، بل غير مقبول أحياناً. كذلك، فإنه يمكننا القول إنه إن لم يتحقق الهدف المنشود، فقد يهدد ذلك مصالح الدولة أو يعرضها للخطر. وهكذا يصبح التعاون أمراً محتماً من الناحية الاستراتيجية، أكثر منه اختياراً ايديولوجياً أو سياسياً.

وثمة مجالات عديدة من الإصلاحات ينبغي التصدي لها. ومن أهم هذه المجالات جهاز اتخاذ القرار في المنظمة العالمية، ألا وهو **مجلس الأمن**. فأداء المجلس هو المقياس الذي نقيم على أساسه شرعية المنظمة، ونثبتها، وندعمها، أو نشكك فيها. ويتطلب إصلاح المجلس أن نجعله مؤسسة أكثر ديمقراطية، وهو ما يحتم بدوره إعادة تشكيله وبنائه، والاهتمام بعملية اتخاذ القرار فيه.

ولا يمكن لمجلس الأمن، بحكم تعريفه، أن يكون مؤسسة ديمقراطية تماماً. فالمفروض أنه مرآة لبنية السلطة في النظام الدولي. وهو تركيبة من ـ أو جسر بين ـ أسمى المبادئ والقيم المتصلة بالمساواة والعدالة في المجتمع العالمي من ناحية،

وبين الواقع القبيح للسياسة في عالمنا من ناحية أخرى. ولذا فإن الأسس الفلسفية للمجلس تقوم على مبدأ «الأول بين متساويين» (Primus Inter Pares)، أي الأول «سياسياً» بين متساويين «قانونياً». ولا نحسب أن هناك توصيات جادة بوسعها في المستقبل المرئي أن تحمل في طياتها فكرة اطراح هذا المبدأ.

ومع ذلك، فإن بوسعنا أن نجعل المجلس أكثر ديمقراطية، فيغدو جهازاً تنفيذياً عالمياً أكثر شرعية، خصوصاً أنه من المفروض أن يتحدث ويتصرف نيابة عن المجتمع العالمي، متى ما انصبت عنايتنا على قضايا التمثيل، واستخدام حق الفيتو، والشفافية. وقد طرحت اقتراحات عديدة ونوقشت، في إطار فريق العمل غير المحدد المهام، حول مسألة التمثيل العادل والزيادة في عضوية مجلس الأمن التي تمت في كانون الأول/ ديسمبر عام ١٩٩٣.

١ ـ **التمثيل**: مع إدراكنا مخاطر تحويل مجلس الأمن إلى جمعية عمومية مصغرة، الأمر الذي يقلص من قدرته على التجاوب بسرعة مع وضع متأزم، فإنه لمن المهم أن توسع عضوية المجلس حتى نضمن دائماً وجود تمثيل عددي مقبول ومتناسب بين حجم المجلس وحجم الجمعية العمومية. فإن أصبح عدد أعضاء المجلس ما بين ٢٢ و٢٥ عضواً، فإنه سيكون أكثر تلاؤماً مع الموجة الجديدة من الوافدين الجدد على الأمم المتحدة. ومن الواجب استخدام توليفة من الاعتبارات العالمية والإقليمية لوضع معيار جديد، سواء لقبول العضوية، أو لابتداع أنماط جديدة من العضوية. ويحتم الجانب العالمي من هذا المنحى دعوة كل من اليابان وألمانيا إلى الانضمام إلى المجلس، حيث إنهما الآن قوتان عظميان على المستوى العالمي.

غير أن الجانب الإقليمي من هذا المنحى هو الأهم، حيث إنه يستهدف تصحيح ميزان المجلس الذي ترجح فيه كفة دول «الشمال» بسبب البنية النوعية دون العددية للمجلس الحالي. وحيث إن الجنوب غير ممثل بما فيه الكفاية، فإنه لمن الأهمية بمكان تخصيص مقاعد جديدة لآسيا وافريقيا وأمريكا اللاتينية. كذلك ينبغي تبني معيار جديد بالنسبة إلى هذه المقاعد الخمسة، بحيث تكون عضويتها دائمة، ولكن من دون التمتع بحق الفيتو. وفي حالة «الجنوب»، فإنه من أجل التغلب على المشكلة الأكثر خطورة، ألا وهي اختيار دولة معينة لتمثيل منطقة معينة، فسيكون من المهم ـ في عملية الفحص ذات المرحلتين ـ البدء باستخدام معيار القدرات العامة كذلك المستخدم على المستوى العالمي.

والأمر الثاني، هو استخدام قاعدة لتعاقب العضوية (كالترتيب الأبجدي مثلاً) لتحديد قائمة الدول القليلة العدد (ثلاث دول أو أربع على أكثر تقدير) التي

لها عضوية في المجلس باعتبارها ممثلة إقليمية، ولمدة محددة. وبهذا يكون المقعد في حالة «الجنوب» مقعداً إقليمياً يتعاقب عليه شاغلوه من دون أن يكون لصاحبه حق الفيتو.

كذلك، فثمة حاجة إلى صنف آخر من العضوية، يكون أساسه معيار النموذج المنشود لدور الأمم المتحدة. ونعني بذلك أن يقوم الاختيار على مدى التزام الدولة وتعللها بخدمة قضايا المجتمع العالمي، وحجم إنجازاتها في هذا المجال. هذا الصنف ينبغي أن يخصص له مقعدان: مقعد للشمال ومقعد للجنوب. وهو صنف جديد يمكن أن يقوم على مبدأ ولاية العضوية، وما يقضي بأن تبقى الدول في المجلس لمدة أطول من مدة السنتين المحددة الآن لعضويته، كثلاث أو أربع سنوات مثلاً. وتقوم الجمعية العمومية بانتخاب تلك الدول بصرف النظر عن حجمها أو قدراتها أو انتمائها الإقليمي. أما المعيار الوحيد الذي سيؤخذ به هنا، فهو الانتماء إلى «الجنوب» أو «الشمال».

فإن استقر الرأي على أن يكون عدد أعضاء المجلس ٢٢ عضواً، فسيكون تكوينه كما يلي: ٥ + ١٠ + ٥ + (٢ + ٣) + ٢ وذلك طبقاً لصنوف العضوية. وبالإمكان زيادة العدد إلى خمسة وعشرين (متى ما تغلبنا على اعتراض الشمال) بإضافة مقعدين دائمين يشغلهما الجنوب، ومقعد يشغله الشمال. وسيكون توزيع المقاعد في حالة الجنوب (وربما الشمال) هو أيضاً على أساس مبدأ التعاقب، القائم في هذه الحالة على قاعدة «ما بين الأقاليم» لا «داخل الأقاليم». ويمكن الأخذ بالعدد ٢٥ في مرحلة متأخرة، بعد فترة من اختبار العدد ٢٢.

٢ ـ **حق الفيتو**: ستتمسك الدول الخمس الكبرى في عناد بامتياز حق استخدام الفيتو الذي يشير إلى وضعها المتميز في نظام عالمي متغير. غير أن هناك حاجة إلى فرض قيود أخلاقية وبنيوية معينة على استخدام حق الفيتو. وعلى سبيل المثال، ينبغي على الجمعية العمومية أن تصدر إعلاناً تؤيده الدول «الخمس»، يحدد شروط ومبادئ هادية معينة، يجب مراعاتها والاستضاءة بها قبل استخدام حق الاعتراض. فإن تم ذلك، فسيزيد الضغط المعنوي على أي معترض محتمل، وربما دفعه إلى إعادة التفكير في قراره قبل أن يوقّع عليه.

ومن ناحية أخرى، فإن تقييد حق الفيتو ينبغي أن يتم عن طريق تضييق مجال استخدامه. ففي ضوء الحاجة الملحة إلى تسوية حشد من النزاعات والخلافات المستجدة ذات الطبيعة المعقدة، نجد من المهم إخراج التصرفات التي يتعرض لها الفصل السادس من الميثاق، من مجال استخدام الفيتو، متى ما توافر شرطان: **الأول**، ألا يكون ثمة احتمال للتصعيد يقتضي التصرف وفق الفصل السابع من

الميثاق، والثاني، ألا تكون لأي من الدول الخمس مصلحة حيوية واضحة في الأمر.

وهناك سبيل آخر للحد من تأثير الفيتو، وهو حجب التصويت عليه وإسقاطه، إذ بوسعنا النص على حق اعتراض مضاد على المستوى الإقليمي، يتم على النحو التالي: أنه متى صوت أعضاء مجلس الأمن كافة من منطقة معينة ضد أي مشروع قرار ألغي هذا المشروع. وسيكون من شأن الإلماح إلى هذا الشبح (شبح استخدام هذا السلاح الجماعي الإضافي)، أن ينشأ موقف أكثر اتزاناً ـ وبالتالي، أكثر ديمقراطية ـ من استخدام أية دولة من مجموعة الدول الخمس هذا الامتياز.

٣ ـ **الشفافية**: لقد ظهرت في مداولات مجلس الأمن نزعة نخبوية صارخة، إذ أصبح شائعاً أن تسبق الاجتماعات الرسمية اجتماعات غير رسمية، بل تحل محل الاجتماعات الرسمية في بعض الأحيان. وتعتبر هذه الممارسات مناقضة للائحة قانون المجلس. غير أن الأهم من ذلك هو التأثير العميق لهذه الممارسات في مجرى عملية اتخاذ القرار. وإنه لمن المهم للغاية تصحيح هذا الوضع، واللجوء إلى الاجتماعات المفتوحة والرسمية، خصوصاً في المداولات والتشاور وتبادل وجهات النظر. أما الاجتماعات غير الرسمية، فيمكن اللجوء إليها مثلاً لإعداد المسودات، بحيث تكون استثناء، لا قاعدة. كذلك فإن الاجتماعات المفتوحة ذات أهمية كبرى أثناء المراحل الإعدادية لدراسة أية قضية محتملة.

ومن الواجب زيادة الشفافية عن طريق زيادة التشاور، وتدفق المعلومات في اتجاهين: بين مجلس الأمن والجمعية العمومية. كما يمكن زيادتها عن طريق وضع تنظيم ثابت للإعلان عن أعمال المجلس يقوم به الممثل الإقليمي (أو الممثلون الإقليميون) لصالح دول الإقليم، مع السعي للحصول على رد الفعل لديها. كذلك، فإنه من المهم زيادة التشاور بين المجلس والدول التي تسهم بقوات منها في عمليات معينة للأمم المتحدة، أو التي لها صلة خاصة بموضوع المداولات. وكلما اتسعت قاعدة التشاور مع الأعضاء الجدد في المجلس، زادت شفافية عمل المجلس، وقويت شرعية ذلك العمل، فتزيد بذلك فعاليته.

وينبغي على مجلس الأمن، استناداً إلى المادتين (٧) و(٢٩)، أن يشكل الجهازين التاليين: **الأول**، جهاز يتولى مهمة مجلس الأمن الخاصة بنزع السلاح، فيشرف على تنفيذ هذا الهدف المهم ويراقبه عن كثب. **والثاني**، جهاز يضمن التنفيذ الفعلي للعقوبات الاقتصادية، ذلك أن الممارسة المتكررة من جانب مجلس الأمن لفرض العقوبات، والآثار الضارة التي تصيب أحياناً شعباً بريئاً، أو أطرافاً بريئة،

من جراء التوقيع عليها، وكذلك احتمال استخدام العقوبات لتحقيق أغراض خفية، كل ذلك يحتم إنشاء مثل هذا الجهاز الفرعي، حتى ينهض من بين ما ينهض به بمسؤولية تحديد أهداف العقوبات وتعريفها على نحو واضح، وكذلك تحديد العقوبات القابلة للتطبيق خلال مدة مناسبة. فإن أحسن الجهاز وصف «العصا»، فإنه من المهم أيضاً أن يشرح ماهية «الجزرة»، ونعني بالجزرة طريق اتقاء شر العقوبات.

وثمة مبادئ أربعة أخرى يجب أن تنير سبيل تطبيق العقوبات. هذه المبادئ هي: مراعاة عامل التناسب بين الحظر والعقوبات؛ خيار السهم الأخير؛ الاتجاه إلى التنويع بدراسة كل قضية على حدة؛ مراعاة الآثار الجانبية التي قد تصيب الآخرين، وذلك وفق المادة الخمسين من الميثاق.

وأخيراً، ينبغي أن يراعى مبدآن مهمان في تصريف شؤون مجلس الأمن: **الأول**، عقد مؤتمر قمة سنوي للمجلس، يجتمع فيه رؤساء الدول والحكومات، من أجل دراسة كشف الحساب العام، والنظر في اقتراحات الجمعية العمومية والهيئات الإقليمية والدولية بشأن عمل المجلس. **والثاني**، استعراض دوري لتشكيل المجلس، ولفعالية آلياته.

ثم هناك مجال آخر للإصلاح يتعلق بالحاجة إلى أن يكون دور الجمعية العمومية أكثر عمليةً، وأداؤها أكثر فعالية. فقد اتهمت الجمعية العامة أحياناً بأنها مجرد مقهى لتبادل الحديث، خصوصاً إبان ذروة الصراع بين الشرق والغرب، وبأنها منبر للإفصاح عن أهداف العالم النامي وشكواه. غير أنه بانقضاء الفرقة الايديولوجية بانقضاء الحرب الباردة، وباختفاء السياسات الايديولوجية المتصلبة، تغيرت الظروف التي أحالت الجمعية العمومية في مناسبات عديدة إلى ميدان لحرب الكلمات الشرسة، وإلى خطب لا تنتهي ولا يسمعها غير أصحابها. وقد تحررت الجمعية العمومية إلى حد بعيد من هذه الأمور المزعجة، غير أنها ستظل دائماً المرآة الحقيقية التي تعكس الاتجاهات والمجموعات المختلفة من قضايا العالم، وتعبر عن نفسية المجتمع الدولي. وبذا تكون الجمعية العمومية هي أداة قياس نبض العالم.

والحقيقة أن إحياء دور الجمعية العامة وتقويته يجد جذوره في المناقشات التي تمت في سان فرانسيسكو. فعندما بدأت تلك المناقشات، كان التصور الأولي أن تكون الجمعية العامة مماثلة للبرلمانات الديمقراطية في علاقتها بالحكومات التي تماثل دور مجلس الأمن في المستوى الداخلي. ومن المنظور الديمقراطي، من المفترض أن تتمتع الجمعية العامة، ليس فقط بحق الرقابة والمساءلة، وإنما أيضاً بحق اقتراح القوانين الملزمة وتشريعها، بحيث يترك لمجلس الأمن أمر تنفيذها. غير أن الميثاق

قيد دور الجمعية العامة وجعل قراراتها مجرد توصيات قد تأخذ أو لا تأخذ بها الحكومات. وهكذا حدثت اختلالات كبيرة في بنية الأمم المتحدة ذاتها. فالهيئة ذات الاختصاص العام ـ وهي الجمعية العامة ـ ليس لها أية قوة إلزامية، في حين أن الجهاز المعني بوظيفة حفظ السلم والأمن الدوليين، أي مجلس الأمن، هو الذي يتمتع بحق اتخاذ القرارات الملزمة. لذلك كله، فقد صار من الضروري إعادة التوازن بين الهيئة ذات الاختصاص العام، والتي تمثل هموم القطاع الأكبر من البشرية من ناحية، وتلك التي ينعقد لها الاختصاص الرئيسي في حفظ السلام والتطبيق الإلزامي لقرارات الأمم المتحدة من ناحية أخرى.

ومن الممكن أن نقترح ما يلي من أجل زيادة أهمية الجمعية العمومية وفعاليتها:

أ ـ تقصير جدول الأعمال الذي ظل دائماً يعاني إثقال كاهله، الأمر الذي سيتيح وقتاً أوفر لمناقشة القضايا على نحو جاد، بدلاً من الوقوع في فخ النظر الروتيني في قائمة طويلة من القضايا الباعثة على الإحباط.

ب ـ إعادة تشكيل اللجان وبنيتها حتى تساير التغيرات الكبرى في العالم عند إعدادها جداول أعمالها، بحيث تغدو هذه الجداول أكثر نزوعاً إلى عملية التطبيق في ما يتصل بتوصياتها.

ج ـ التحول عن التصرف العشوائي إلى الالتزام بمعايير ثابتة عند إصدار التوصيات إلى مجلس الأمن بصدد القضايا التي تشكل تهديداً للسلام والأمن. وبذلك تصبح الجمعية العمومية بمثابة مؤشر الجو في الأوضاع المتأزمة.

د ـ تعزيز العلاقة بين مجلس الأمن والجمعية العمومية، بحيث تصبح تقارير المجلس إلى الجمعية أدق تحليلاً، وأعمق مضموناً، لا مجرد تقارير وصفية، أو تجميع معلومات. وينبغي ألا يكون هدف الجمعية مجرد مراقبة ما يجري من حوارات، بل ينبغي عليها المشاركة فيها، حتى تتجاوب معها تجاوباً عماده التقييم وغنى المضمون.

ولتجنب أي احتمال للتصادم في المواقف بين الجمعية والمجلس، يمكن وضع عدد من الضوابط والآليات لتنظيم العلاقة بينهما على نحو يضمن عدم تعدي كل منهما على سلطة الآخر، بحيث يصبح للجمعية حق الإشراف والتوجيه، ويصبح للمجلس سلطة القرار والتنفيذ. وقد تتضمن هذه الضوابط والآليات اشتراط حصول القرارات التي قد تضع الجمعية في مواجهة مع المجلس على أغلبية خاصة، ومن خلال نظام خاص للتصويت المرجح يمكن الاتفاق عليه،

حتى لا تتعرض الجمعية لهزات نتيجة لاحتمالات الانقسام الحاد بين أغلبية عددية لا تملك عناصر القوة الضرورية لضمان فاعلية الأمم المتحدة، وأقلية يشكل وجودها ضماناً لتمكين الأمم المتحدة من العمل بفاعلية، ولكن يتعين الحيلولة دون احتكارها أو سيطرتها المتفردة على سلطة الأمم المتحدة.

غير أن فرص نجاح نظام يقوم على مثل هذه التوازنات الدقيقة تبدو ضئيلة ما لم يتم الاتفاق مسبقاً، وعن طريق القبول العام، على نظام جديد لتمويل الأمم المتحدة يحمي المنظمة ويجعلها بمنأى عن احتمالات تعرضها للضغوط من جانب الدول التي تساهم بنصيب كبير في الميزانية.

وثمة مجال حيوي للتعاون بين هذين الجهازين التابعين للأمم المتحدة يتعلق بتوضيح مفاهيم حفظ السلام، وفرض السلام بالقوة، واشتراك الأمم المتحدة في الحرب، وبناء السلام بعد انتهاء الصراع، ذلك أنه على الجهازين (وعلى غيرهما أيضاً) أخذ زمام المبادرة من أجل توضيح هذه المفاهيم إيضاحاً يخدم تعريفها، وذلك عن طريق وضع المبادئ والشروط الخاصة بتطبيق هذه المفاهيم، والتحكم في هذا التطبيق. وفي اعتقادنا أنه متى رسمت معالم هذه المفاهيم، فإن التفويض بالنهوض بهذه المهام سيكون أكثر وضوحاً، بحيث يتيح مساهمة فعلية أفضل من قبل دول معينة من الدول الأعضاء، ويحد من التحفظات المحتملة من قبل دول أخرى.

كذلك، فإن ذلك سيساعد على تجنب الانزلاق من وضع إلى وضع، فتتحول عملية حفظ السلام إلى عملية فرض للسلام بالقوة، كما حدث في الصومال، ذلك أنه متى كان المفهوم واضح الإطار، فإن أية تغييرات تطرأ على ظروف العملية ستدفع إلى إعادة عرض القضية على مجلس الأمن حتى يتبنى تفويضاً جديداً، فيرسم بذلك إطار مفهوم جديد يقتضي قيوداً ومسؤوليات مختلفة، ويقتضي كذلك بنية مختلفة للقوات. أما إن لم يتحقق ذلك، فإن أية عملية من عمليات حفظ السلام يمكن أن تتحول إلى عملية خفية لفرض السلام بالقوة، مع ما يجلبه ذلك من عواقب وخيمة. وهذا بالضبط هو ما حدث في الصومال.

أما **وضع نظام لترتيبات الطوارئ** في الأمم المتحدة، فمجال آخر يمكن لإيضاح المفاهيم المذكورة بشأنه أن يسهم فيه إسهاماً ضخماً، إذ متى كانت الضمانات واضحة لحقيقة أن حفظ السلام لن ينزلق إلى صنف آخر من العمليات، شجع ذلك الدول على تخصيص الموارد البشرية والمادية لمثل هذا النظام في الأمم المتحدة، إذ تدرك عندها أن مواردها لن تهدد أو تضار، وإنما ستستخدم فقط في نشاطات آمنة ومتفق عليها.

وعلاوة على ذلك، فإن توافر هذا النظام في الأمم المتحدة، هو الذي سيحدد أحياناً الفارق بين النجاح والإخفاق. أما في حالة تعذر ذلك، فإن الاستجابة السريعة من جانب الأمم المتحدة، أو النشر الفوري لقوات عملية حفظ السلام، من شأنه تقليل النفقات والمخاطر التي يمكن أن تتمخض عن مثل هذه العملية، في حالة تأخر نشر القوات نتيجة للروتين المعتاد، أو لأسباب فنية.

أما **السلطة القضائية**، فيتعين أن تمارسها محكمة العدل الدولية. ويعتبر التشكيل الحالي للمحكمة، وكذلك وظائفها التي تحددها لائحتها الأساسية ملائمة. لكن الأمر قد يتطلب إعادة صياغة اللائحة الأساسية للمحكمة بحيث يصبح الاختصاص القضائي للمحكمة إلزامياً أو، على الأقل، توسيع نطاق هذا الاختصاص القضائي إلى أوسع حد ممكن، بحيث يشتمل على أكبر قدر من الحالات، وعلى النحو الذي يكفل تمكين الدول المختلفة من اللجوء بيسر وسهولة إلى جهاز قضائي دائم وثابت.

ومن الواضح أن إعادة تنظيم السلطات في الأمم المتحدة لكي تتضمن تحديداً وفصلاً ورقابة متبادلة بين ما هو تشريعي، وما هو تنفيذي، وما هو قضائي، تستوجب إدخال تعديلات جوهرية على ميثاق الأمم المتحدة، والواقع أن القضية الرئيسية لم تعد الآن هي ما إذا كان تعديل الميثاق أمراً مرغوباً فيه، أم أن هناك ما يشبه الإجماع الآن على أن هذا التعديل بات حتمياً على الأقل بالنسبة إلى الجزئية الخاصة بتوسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن. لكن المشكلة الأساسية تكمن في ما إذا كان المجتمع الدولي قد وصل إلى درجة النضج الكافي لإقناعه بالإقدام على تعديل جذري على هذا النحو المقترح.

وتواجه الأمم المتحدة تناقضاً ضخماً في المجالين الاجتماعي والاقتصادي. ففي هذه المرحلة من التاريخ التي اكتسبت فيها القضايا الاقتصادية والاجتماعية أهمية قصوى في السياسة العالمية، وأصبح لهذه القضايا فيها دور أكثر مباشرة وأهمية باعتبارها مصادر للنزاعات، وأداة لحل النزاعات أيضاً، نجد الأمم المتحدة، إما مجبرة على التخلي عن دورها في هذا الميدان، أو محرومة من الموارد اللازمة كي تلعب هذا الدور.

وعلى الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة قد تبنى وجهة نظر أمنية تقليدية تجاه قضايا السلام والاستقرار، فقد استطاعت الأمم المتحدة على رغم ذلك أن تطور وتنهض إبان الحرب الباردة ـ خصوصاً منذ الستينيات ـ بدور إنمائي في المجال الاقتصادي والاجتماعي. وبصرف النظر عن مدى فعالية ذلك الدور، فإنه يمكن القول إن «الجنوب» كان يناصره ويتبناه، وإن الغرب لم يكن شديد الترحيب به.

هذا التناقض المذكور آنفاً جاء نتيجة الفوضى الايديولوجية في «الجنوب»، وانهيار المثال الشرقي، وانتصار المثال الاقتصادي الليبرالي الجديد في نهاية الحرب الباردة.

أما ما شهدته الأمم المتحدة فهو ظاهرة تأرجح المؤشر (البندول)، ونعني تحوله عن التخطيط للتنمية على أساس من التدخل الشائع في الجنوب، وعن ايديولوجية استئثار الدولة بالسلطات إلى حد بعيد، إلى عكس ذلك تماماً، وهو تخلي الدولة عن سلطاتها لصالح فلسفة ليبرالية جديدة تتحكم فيها آليات السوق، وتشجع على تبنيها عالمية الاقتصاد الدولي.

والواقع أن أول مؤتمر قمة شهده مجلس الأمن (وهو المؤتمر الوحيد الذي عرفه حتى الآن)، والذي عقد في ٣١ كانون الثاني/يناير عام ١٩٩٢ وفوض الأمين العالم للأمم المتحدة أن يعدّ في ما بعد «جدول أعمال السلام»، قد أصدر بياناً رئاسياً يعكس موقف «الشمال» الذي يتجاهل البعد الاقتصادي لدور الأمم المتحدة، ويركز بدلاً من ذلك على قضايا الأمن المأثورة.

إن نموذج الشمال، في ممارساته المتطرفة لليبرالية الجديدة بصفة خاصة، يشكل الأسس النظرية لمرحلة الانتقال الاقتصادي في ما كان يعرف بالشرق وفي «الجنوب» بعد توسيع نطاقه. وسواء كان تبني هذا النموذج نتيجة غياب البديل، أو النشوة، أو ما يعد به من مستقبل أفضل، فإن الليبرالية الجديدة المتطرفة تتجاهل تهميش قطاعات من المجتمعات وإفقارها، بل أحياناً مجتمعات بأسرها، دافعة إياها خارج الطريق أثناء عملية التحول. وبوسع هذه الظاهرة أن تغذي الصراعات، وأن تخلقها في بعض الأحيان، بينما تضطر الأمم المتحدة اضطراراً إلى الوقوف جانباً وهي ترى مؤسسات بريتون وودز تُستخدم كأدوات في المسعى الحثيث لليبرالية الجديدة.

وهناك عوامل عديدة تحتم قيام الأمم المتحدة بدور أكثر إيجابية ونشاطاً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، شرط أن يكون هذا الدور في إطار قواعد هادية جديدة.

١ ـ ثمة حاجة جديدة إلى تعريف إيجابي شامل للأمن، لا يقتصر على مفهوم غياب الحرب والصراع، وإنما ينهض بدراسة المصادر البنيوية للافتقار إلى الأمن، وهي الفقر والحرمان والتهميش. فالبديل للعدل هو أكثر من مجرد الظلم؛ هو التوتر والصراع بصفة رئيسية. ويذا تقتضي الأخلاقيات والنظرة الواقعية تبنّي الأمم المتحدة ذلك التعريف.

٢ ـ يجب على الأمم المتحدة أن توفر قدر إمكانها شبكة أمان عالية من أجل خدمة قضية الاستقرار، كما يجب ألا يقصر دورها على أن تكون مجرد أداة فنية لحفظ السلام، أو ما يزيد على ذلك قليلاً في بعض الحالات. كذلك فإنه لا ينبغي استخدامها ـ كما تستخدمها الدول الكبرى أحياناً حين ترى في ذلك مصلحة لها ـ في إنقاذ دولة قد أصابها انهيار تام. فالأمم المتحدة، باعتبارها منظمة عالمية، ينتظر منها دائماً تعضيد مبدأ العدالة الاجتماعية والإنسانية العالمي، والمساهمة في تطبيقه. أما أن تكون محايدة في الواقع في هذا المضمار، فأمر مناقض لعلة وجودها، ويجرد المنظمة (وهو الأهم) من أهميتها بالنسبة إلى العالم النامي.

٣ ـ ثمة حاجة إلى إيجاد أساس فكري لدور الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي، ليحل محل الأساس الليبرالي الجديد الذي هو رهن الواقع وحده. فالواجب تدبير إجماع حول دور إنمائي للمنظمة يكون نتيجة فرعية لحوار مكثف بين الشمال والجنوب. فإن كان قد ثبت في الماضي إخفاق هيمنة الدولة على المسارات كافة، فإن لليبرالية الجديدة أيضاً مخاطرها وأوجه قصورها الراهنة، كما أثبتت حالات العلاج بالصدمات. ذلك أنه على المستوى القومي، نجد أن تقليص دور الدولة يتسبب في أضرار كثيرة، وهو ما يتضح في ضوء نجاح الاقتصادات الرأسمالية في آسيا. وينطبق هذا أيضاً على الدور الإيجابي النشط للأمم المتحدة باعتبارها مؤسسة للخدمة العامة على المستوى العالمي. فالدور ينبغي أن يقوم على أساس من إعادة التوازن عن طريق مساعدة الضعيف، فيتم بذلك احتواء أي انفجار محتمل من عدم الاستقرار والصراعات. كذلك ينبغي أن يكون اقتصاد السوق الإنمائي توليفة من التلاقي بين مشروع الغرب، واحتياجات الجنوب، في عالم بات يعرف الآن درجة عالية من الاعتماد المتبادل.

وفي ما يتعلق بالبنية، ينبغي أن تجري الأمم المتحدة تعديلين، أو إصلاحين، مهمين من أجل النهوض بدورها الجديد:

الإصلاح الأول، أن تنشط المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي ثبت إخفاقه، وبأنه لن يتمخض بالضرورة عن أفضل النتائج. ونقترح عوضاً من هذا أن يحل محله مجلسان يتسمان بالتخصص والتركيز: مجلس الأمن الاقتصادي، ومجلس الأمن الاجتماعي. وينظم المجلسان على غرار مجلس الأمن بعد إصلاحه المرجو، ولكن من دون حق الفيتو الذي يتمتع به ذلك المجلس. كذلك ينبغي أن يكون المجلسان (على عكس مجلس الأمن) غير مقتصرين على الدول، بحيث يسمحان للمنظمات الدولية والإقليمية بتقديم ما ترى تقديمه إليهما، والمشاركة في الجلسات على أساس ثابت، وعليهما باعتبارهما منتديين أن يفتحا أبوابهما لمساهمات

المنظمات غير الحكومية المختصة، والأطراف المالية غير الحكومية. وسيكون محك الترحيب بهذه المجموعة الأخيرة مدى الدراية والخبرة اللتين يمكن لأعضائها توفيرهما بصدد الحالة أو القضية التي يدرسها هذا المجلس أو ذاك.

وعلى مجلس الأمن الاقتصادي أن يجمع بين دول الشمال الغنية ودول الجنوب الكثيفة السكان، وكذلك الدول التي تلعب دوراً مهماً في الاقتصادات الجغرافية للمناطق الجنوبية. وينبغي تطبيق مبدأ العضوية الدائمة والمتعاقبة في مجموعتي هذا المجلس، وكذلك بالنسبة إلى مجلس الأمن الاجتماعي.

وسيكون أكبر مهام مجلس الأمن الاقتصادي، إلى جانب تنسيق سياسات الأجهزة الاقتصادية ونشاطاتها كافة في الأمم المتحدة، بما في ذلك مؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية (WTO)، هو المتابعة الدقيقة للاتجاهات الاقتصادية في العالم، والتقييم الدائب لمدى سلامة الاقتصاد العالمي. وسيكون المجلس منتدى صغيراً (ومن ثم فعالاً)، يجمع بين أطراف متنوعة في السياسة العالمية، من أجل التشاور حول المسائل الاقتصادية الجوهرية، وإن كانت القرارات ستظل في النهاية مسؤولية الدول الأعضاء. وبين المهام الرئيسية في هذا المجال توفير المبادئ التي تتم في ضوئها التنمية الثابتة المتوازنة. وعلى المجلس دائماً أن يشجع محاولة التوصل إلى إجماع بصدد القضايا الاقتصادية، إذ سيساهم مثل هذا الاتجاه في إرساء الأساس الفكري للفلسفة الإنمائية وراء الدور الاقتصادي للأمم المتحدة، ويساعد دائماً على ابتداع الاستراتيجيات والسياسات القائمة على تلك الفلسفة.

كذلك سيكون المجلس بمثابة نظام للإنذار المبكر، يكتشف المشكلات الاقتصادية الحادة التي تنذر عادة ببدء نشوب صراع، حتى إذا ما اكتشفها المجلس، وجب عليه إخطار مجلس الأمن بها حتى ينسقا معاً سياساتهما لمواجهة المشكلة المستجدة.

أما مجلس الأمن الاجتماعي فسينهض في المجال الاجتماعي بدور مواز، وبمهام موازية لتلك التي ينهض بها مجلس الأمن الاقتصادي في المجال الاقتصادي، وذلك في ما يتعلق بالتباحث والتنسيق والإشراف. غير أن ثمة مجالاً مهماً آخر ينبغي على المجلس العناية به. فكما سبق أن بينا في هذا التقرير، ازدادت حدة معالم الاختلافات الحضارية باعتبارها عاملاً مؤثراً في مسارات السياسة العالمية. وبالتالي، فإنه في عالم اليوم المتعدد الثقافات، والذي تبزغ فيه إقليمية جغرافية حضارية وتتشكل، من حقنا أن ننتظر من الأمم المتحدة ألا تخمد هذا التنوع المثري أو تتجاهله، وأن تتجاوب معه ثم تعكسه بعد ذلك. وينبغي

لدور الأمم المتحدة ألا يكون أداة لفرض تماثل حضاري، أو أن يناصر الحضارة والقيم الغربية باعتبارها حضارة وقيماً عالمية.

إننا نعيش مرحلة تنتفض فيها كل الثقافات، أو تصحو، أو تنهض، أو تثور، والمهم أن ثقافات العالم تقف، ولأول مرة منذ مدة طويلة، متأهبة ومترصدة. وهو وضع طبيعي يتناسب تماماً مع أصداء وعواقب الانطلاقات الهائلة في مجالات الاتصالات والمعلومات والإعلام ومحتواها «القيمي» والثقافي.

لا تعني هذه الفورة، ولا هذا التأهب والترصد، أن الصدام بين الثقافات أو الحضارات حتمي بعد عام أو عشرة أو خمسين. ولكنه يعني بالتأكيد أن الثقافي يحتل الآن ـ أو يجب أن يحتل ـ مكانة متقدمة جداً في اهتمامات المراقبين لمؤشرات المستقبل، ومن خلفهم بطبيعة الحال الإصلاحيون المنشغلون ببناء تنظيم دولي صالح وكفء ومتعدد المهام. هنا تجدر المقارنة بين منتصف الأربعينيات، حين كان المستقبل شديد الوضوح أمام الآباء المؤسسين للأمم المتحدة، وبين منتصف التسعينيات، حين لا تجتمع مؤشرات على شكل معين للمستقبل إلا وظهر إلى جانبها تكتل لمؤشرات تؤكد أن شكلاً آخر للمستقبل شديد الاختلاف يتكون. لدينا في واقع الأمر أشكال متعددة، وليس شكلاً واحداً للمستقبل. وهنا تكمن صعوبة الطرح الواقعي لمقترحات إصلاح المنظمة الدولية. وهنا أيضاً تكمن صعوبة عملية صنع القرار داخل الأمم المتحدة في شأن إعادة تشكيل مجلس الأمن، إذ إنه إذا كان بعضنا يعتقد مثلاً ـ بناء على مؤشرات كثيرة من أوروبا، غرباً وشرقاً، ومن آسيا، شمالاً وجنوباً، ومن الولايات المتحدة وكندا، ومن المكسيك وغيرها من دول أمريكا الجنوبية ـ أن الفجوات الثقافية بدأت تلعب دوراً أساسياً في العلاقات السياسية والاقتصادية بين الدول، فالواجب يدعو إلى أن يتقدم المنشغلون بإصلاح الأمم المتحدة باقتراحات تضمن العمل على تجسير الفجوات الثقافية قبل استفحالها، اتساعاً وعمقاً، وباقتراحات تستند إلى الاعتراف بأن الاشتباكات بين الثقافات، أو بسببها، أصبحت من أهم عناصر نشوب النزاعات الدولية.

يتعين على الأمم المتحدة أن تعالج التفاعل بين المناطق أو المساحات الحضارية المتباينة. فالمجتمع المدني العالمي لا يمكن أن يقوم على أساس من الحضارة أو الثقافة الواحدة، وعليه أن يبحث عن أسس فسيفسائية له من الثقافات المختلفة. فالمجتمعات المدنية تستمد حيويتها من امتلاكها الآليات والمعايير التي تمكنها من تدبير التفاعلات بين قطاعات مختلفة من المجتمع وإدارتها. والواقع أن الأمر نفسه ينطبق على عملية خلق المجتمع المدني العالمي طويلة الأمد.

لذلك، فقد غدا من مصادر قلق معظم المناطق النامية أن ترى دبلوماسية

القمة للأمم المتحدة المخصصة لأغراض محددة (كمؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية المنعقد في ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢، والمؤتمر الدولي الخاص بالسكان والتنمية المنعقد في القاهرة عام ١٩٩٤، ومؤتمر القمة الخاص بالتنمية الاجتماعية عام ١٩٩٥، والمؤتمر العالمي الرابع عن المرأة عام ١٩٩٥) تتحول إلى نمط تنحاز فيه الأمم المتحدة إلى جانب دون جانب، وتناصر آراء معينة، فتؤثر بذلك في نتائج الاجتماعات، وذلك بدلاً من أن تلعب دور المضيف والمسجل الأمين الذي يشجع النقاش، ويؤكد أهمية التوصل إلى تفاهم.

وهذا هو المجال الرئيسي الذي ننتظر من مجلس الأمن الاجتماعي أن يقدم مساهمته الكبرى فيه، ذلك أنه من الواجب أن يكون هذا المجلس منتدى تتم فيه مناقشات مكثفة لقضايا الاختلافات الحضارية، وأن يسعى إلى تحقيق الانسجام، لا تعضيد التماثل والتطابق. كذلك فإنه لمن المهم للغاية أن تتفاعل جهود المجلس الاقتصادي والمجلس الاجتماعي وتتشابك بصورة رسمية، حيث إن القضايا التي يعالجانها يكمل بعضها بعضاً، كما أن عليهما أن يؤازرا على نحو أفضل قضية التنمية المطردة.

أما الإصلاح البنيوي المهم الثاني للأمم المتحدة ـ بعد تأسيس المجلسين ـ فيتضمن خلق نظام جديد متكامل يجمع بين الوكالات المتخصصة كافة، وكذلك مؤسسات بريتون وودز، ومنظمة التجارة العالمية، داخل إطار الأمم المتحدة. إن دول الشمال تحاول اليوم تهميش، أو حتى إهمال، وكالات متخصصة معينة ذات أهمية قصوى بالنسبة إلى الجنوب، مثل لجنة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO). كما تحاول تلك الدول نقل مهام اقتصادية رئيسية إلى اختصاص مؤسسات بريتون وودز.

وعلى الأمم المتحدة مقاومة ذلك الاتجاه، وإحياء الوكالات الخاصة بالجنوب وتنشيطها. كذلك فإن الدور الاقتصادي للأمم المتحدة، كما حدده الميثاق، لا يمكن أن يسمح لمؤسسات بريتون وودز بأن تكون خارج إطار سياسة الأمم المتحدة، أو أن يتم التعامل معها على أساس من المساواة في القدر. فمثل هذا الوضع من شأنه أن يقلص من المفهوم الفلسفي الأساسي للغاية للأسرة الواحدة من الدول. وبالتالي، فإنه من بين المهام الأساسية للإصلاح الذي يهدف إلى زيادة فعالية الأمم المتحدة في إدائها دورها الاقتصادي، أن تجمع المؤسسات المختصة كافة داخل إطار الأمم المتحدة، وأن يكلف مجلس الأمن الاقتصادي الجديد بعد تأسيسه بمهمة التنسيق بين عمل هذه المؤسسات. وهو اتجاه فعال من شأنه خدمة الحوار بين الشمال والجنوب.

وثمة مجال رئيسي آخر لإصلاح الأمم المتحدة هو إقامة علاقة أكثر شمولاً وإيجابية مع المنظمات الإقليمية، تغطي مهام الأمن الواردة في «جدول أعمال السلام»، وكذلك القضايا المتعلقة بالتنمية. ومن الواجب أيضاً إقامة علاقة شراكة وتكامل يهتم أحد جوانبها بتوفير الوسائل المناسبة لتعزيز التشاور وتبادل المعلومات بين الجانبين. وبإمكان المنظمات الإقليمية أن تلعب دوراً حيوياً في هذا المجال، بفضل مجاورتها الحضارية الجغرافية للقضية موضوع البحث. كما أن بوسعها إضفاء شرعية على دور الأمم المتحدة، إذ تقر هذا الدور من منظور إقليمي بمراعاتها الحساسيات المختلفة في الإقليم نفسه. والواقع أن التضامن في حمل الأعباء لا يمكن أن يتحمل مسؤوليته منطق ضخامة مهمة تفريع السلطة. فقد تعفي اللامركزية الأمم المتحدة من مسؤولياتها، وتنقلها أحياناً إلى عاتق أطراف لا تتمتع بمواهب وقدرات في هذا المجال، كذلك فإنه من المنظور الإقليمي تحمل اللامركزية خطر العودة إلى القبلية في السياسة العالمية.

وإنما ينبغي أن يقوم اقتسام الأعباء على مبدأ التكامل والتعاون حتى نضمن زيادة الفعالية إلى أقصى حد، ونخفض التكاليف، ونتجنب التداخل في العمل. وعلى سبيل المثال، ينبغي أن تكون بداية الدبلوماسية الوقائية وتحقيق السلام والمصالحة على المستوى الإقليمي، حيث إن المجاورة والألفة من المزايا المهمة في هذا المضمار.

أما بالنسبة إلى حفظ السلام وفرض السلام بالقوة، فإنه بالنظر إلى ما ينطويان عليه من كلفة بشرية ومادية ومالية، فينبغي أن يتركا بصفة أساسية لمسؤولية الأمم المتحدة، لما تتمتع به من مزايا في هذا الصدد. كذلك ينبغي أن تبدأ عملية بناء السلام بعد انتهاء الصراع (PCPB) على المستوى الإقليمي، حيث إن المنظمات الإقليمية يمكنها التصدي لها لفترة أطول، وحيث إن لها فيها مصلحة أكبر. غير أن هذه العملية هي خير مثال لمشروع شامل قد يصبح نمطاً متكرراً في العالم، بسبب كثرة الدول الفاشلة وازدياد الانهيارات في الدول الصغيرة الجديدة. وإنما أسميناها شاملة بالنظر إلى احتياجاتها من الموارد، وكذلك الأطراف المشتركة فيها.

ويعتبر هذا المجال نموذجاً للشكل الذي ينبغي أن يكون عليه التعاون في المستقبل، بحيث يجمع بين الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية، وكذلك المنظمات غير الحكومية التي لا تقل عنها أهمية، والتي لها دور بارز في المجالات الإنسانية والاجتماعية بصورة خاصة.

وأخيراً، وكما أوضح تقرير الأمين العام عن عمل المنظمة الذي نشر يوم

٢٢ آب/أغسطس عام ١٩٩٥، فإنه «لا يمكن أن يكتب النجاح لإصلاح ما لم يتعرض للقضية الأساسية الخاصة بتزويد المنظمة بقاعدة مالية أكثر كفاية، وأكثر قابلية للاعتماد عليها».

وفي هذا المقام، يظهر تناقض رئيسي كلما زاد الإلحاف في مطالبة الأمم المتحدة بأن تلعب دوراً أوسع حدوداً وأكثر إيجابية وإلحاحاً، في الوقت الذي تنكمش فيه طاقتها المالية. وبذا يغدو جوهر التحدي في سد الفجوة بين الالتزامات والموارد في الوقت الذي ينبغي فيه زيادة حجم الاثنين معاً. ومع ذلك فلا مفر من الاعتراف بأن المشكلة لن يحلها خفض عدد موظفي الأمم المتحدة، ووقف تبديد الأموال الناجم عن ممارسات بيروقراطية معينة، وتعزيز فعالية الإدارة.

ما تحتاج الأمم المتحدة إليه هو العثور على مصادر جديدة لتمويلها، وتمويل نشاطاتها المتعلقة بحفظ السلام والتنمية بصورة خاصة، حتى نحمي هذه النشاطات من الأثر الضار الناجم عن تغير المصالح، أو تغير مشاعر بعض كبار المساهمين في التمويل.

إن الأمم المتحدة ليست بالمشروع التجاري حتى نقيّم نشاطاتها على أساس اعتبار التكلفة والعائد وحده، ومع ذلك فإن ثمة منافع خفية أو مخبأة، أو حتى بعيدة الأمد وغير مباشرة، تعود من وراء أي عمل تقوم به الأمم المتحدة، كإشاعة جو من السلام مثلاً أو تعزيز استقرار منطقة معينة. وينبغي الأخذ بالاقتراحات التالية من أجل سد الفجوة بين الالتزامات المتزايدة تزايداً مطرداً، والموارد المالية:

أ ـ حيث إن حفظ السلام هو استثمار في مجال الأمن، فعلى الدول أن تفكر في تمويل هذا النشاط للأمم المتحدة من ميزانيات دفاعها القومي.

ب ـ يجب أيضاً فرض الضرائب على مبيعات السلاح من صناعات السلاح.

ج ـ ومن المهم أيضاً، فرض الضرائب على الشركات المتعددة الجنسية التي تستفيد من مناخ الأمن والسلام، وذلك عن طريق ابتداع الأمم المتحدة نظام تحصيل المساهمات في عمليات حفظ السلام ونشاطات بناء السلام بعد انتهاء الصراع (PCPB).

واقتراحنا في هذا الشأن هو إقناع مئة شركة من بين الشركات المتعددة الجنسية بالتبرع بما نسبته ١ بالمئة من مجموع دخولها، للمنظمة الدولية، فتتمكن بذلك المنظمة من توسيع عمليات حفظ السلام وتطوير قدراتها في هذا المجال، خدمة للأمن والسلام الدوليين وللاستقرار والرفاه (١ بالمئة تعادل مبلغ ٣٤,٤٩

مليار دولار سنوياً)، بل إنه تستطيع إلى جانب ذلك تنمية إمكاناتها الإدارية والفنية، ودعم أداء المنظمات المتخصصة العاملة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتستطيع المنظمة الدولية أن تحدث نقلة نوعية عظيمة في حياة شعوب العالم النامي، خصوصاً عندما نعرف أن ميزانية الأمم المتحدة تبلغ حوالى ٨,٣ مليار دولار، منها ١,٣ مليار للميزانية العادية و٣,٣ مليار لحفظ السلام[١].

د ـ بما أن الأمم المتحدة تعمل من أجل إقامة مجتمع مدني عالمي، فالواجب خلق وعي عالمي، وبالتالي إحساس بالمسؤولية، في ما يتصل بالمشاركة في تحمل الأعباء من قبل الأطراف والأنشطة كافة التي تستفيد من هذا التوجه نحو مجتمع مدني عالمي. وعلى ذلك، ينبغي فرض الضرائب على استخدام المشاعات العالمية لأهداف، مثل هدف حماية البيئة. ويمكن النظر إلى النقل الجوي والنقل البحري

(١) لاحظ مثلاً أنه بين أهم وأكبر مئة شركة متعددة الجنسية في العالم توجد ست شركات يتجاوز الدخل السنوي لكل منها المئة مليار دولار، ثلاثة منها يابانية: هي ايتوشو، ودخلها ١٦٥,٨ مليار، وماروبيني، ودخلها ١٤٩,٤ مليار، وماتسوي، ودخلها ١٤٧,٨ مليار، وثلاث شركات أمريكية هي: جنرال موتورز، ودخلها السنوي ١٣٢,٤ مليار، واكسون، ودخلها ١١٥,٧ مليار، وفورد، ودخلها السنوي قدره ١٠٠,١ مليار، أي أن مجموع دخول الشركات الست يعادل حوالى ٨١١,٤ مليار دولار. لاحظ أيضاً أنه بين المئة شركة توجد ١٥ شركة أخرى، غير الست العظام، تتراوح دخولها بين ٥٠ مليار دولار و٩٩,٩٠ مليار دولار سنوياً، بدخل كلي يقارب مبلغ ٩٩٠,٢ مليار دولار. أما بقية الشركات، وعددها ٧٩ شركة، فتتراوح دخولها بين ٥,٥ مليار كحد أدنى، و٤٩,٩ مليار كحد أقصى. بمعنى آخر تبلغ جملة دخول الشركات المئة نحو ٣٤٤٩,١ مليار دولار.

قارن هذه الأرقام بما يلي: تبلغ دخول كل دول أمريكا اللاتينية، أي دخول ٣٣ دولة ما لا يزيد على ٩٤٦ مليار دولار. وتبلغ دخول كل دول افريقيا جنوب الصحراء، أي دخول حوالى ٤٧ دولة، ٤٣٤ مليار دولار. أما أوروبا الشرقية، فيبلغ مجموع دخول دولها ٤٣٦ مليار دولار. بمعنى آخر، تزيد مجموع دخول ست شركات فقط من بين مئة شركة متعددة الجنسية على مجمل الدخل القومي لقارة كاملة تضم أكثر من حوالى خمسين دولة، ويزيد مجموع دخول خمس عشرة شركة غير الست العظام على مجموع الدخل القومي لأفريقيا والعالم العربي معاً. الأهم أن دخول المئة شركة تزيد على دخول مئة دولة عضو في الأمم المتحدة.

لاحظ أيضاً أن الولايات المتحدة وحدها مدينة للمنظمة الدولية بحوالى ٢١٢ مليون دولار متأخرات في سداد الأنصبة عن أعوام سابقة، وبحوالى ٣١٥ مليون دولار عن السنة الحالية، فضلاً عن أنها مدينة بأكثر من مليار دولار لحساب عمليات حفظ السلام. بمعنى آخر، تعتبر الولايات المتحدة مدينة بأكثر من ٤٣ بالمئة من مجمل العجز في ميزانية الأمم المتحدة. يحدث هذا في الوقت الذي بلغت فيه استفادة الولايات المتحدة سياسياً من الأمم المتحدة حدها الأقصى. ثم زادت الأعباء الملقاة على عاتق الأمم المتحدة بعد الزيادة الهائلة خلال الأعوام الأخيرة في عدد الحروب الأهلية والمذابح البشرية ومآسي الطبيعة، الأمر الذي أدى إلى تباطؤ عمليات الإصلاح وتفاقم الفساد في أكثر من موقع. ولكن هناك أسباباً أخرى لا تقل أهمية، يأتي في مقدمتها السلبية المتزايدة المنتشرة بين قطاع كبير من الدول النامية، وخصوصاً تلك الدول التي لم تعد تعرف بالدقة أو بالتقريب ماذا تريد عموماً، ثم ماذا تريد تحديداً من الأمم المتحدة.

باعتبارهما مثلين في هذا المجال.

ويجب أن يتولى المجلس الاقتصادي والمجلس الاجتماعي معاً مهمة اتخاذ القرارات بشأن فرض الضرائب، على أن يكونا مسؤولين عن ذلك أمام الجمعية العمومية.

إن القضايا والمشكلات التي تتجاوز حدود الدولة أو حدود الإقليم تتطلب استجابة جماعية لا يمكن لأحد غير الأمم المتحدة أن يوفرها. وعلى كل الأطراف المستفيدة من تلك الاستجابة أن تسهم بنصيبها من أجل ضمان النجاح لها. وهذا هو جوهر المشاركة في العائدات والمسؤوليات، وفي توفير قدر أكبر من الأمن والاستقرار للمجتمع العالمي.

إن العالم يقترب من لحظة النهاية الفعلية للحرب العالمية الثانية، ولقد ودعنا خلال الأعوام العشرة الماضية بقايا كثيرة من هذه الحرب، مثل القطبية الثنائية، وتقسيم أوروبا، وحلف وارسو، ويوغوسلافيا الموحدة. ولم يتبق من البقايا إلا القليل جداً. والأهم بين كل ما تبقى هو الأمم المتحدة. وهذه حقيقة يجب أن يعيها دعاة الإصلاح وتكون الأساس الذي تبنى عليه محاولات إصلاح المنظمة الدولية، إذ إنه حين تقف الأمم المتحدة وحيدة بعد أن فقدت معظم أفراد عائلتها من جراء معاناتها آثار الحرب العالمية الثانية، مثل الصراع بين القطبين الأعظمين، ونظام الحلفين، ونهاية الاستعمار، وفكرة عدم الانحياز، فإنها تستحق من الإصلاحيين ما هو أكثر من اقتراحات متناثرة، تستحق إطاراً عاماً وشاملاً، كالإطار الذي نشأت في ظله فكرة الأمم المتحدة ووضع في ضوئه ميثاق المنظمة الدولية.

فهرس

(ب)

(ت)

(ث)

(ج)

(ح)

(غ)

(ف)

(ق)

(ك)

(ل)

(م)

(ن)



(هـ)

(و)

هذا الكتاب

تجتاز منظمة الأمم المتحدة مرحلة انتقالية بين عالمين: العالم الذي نشأت في ظلّه المنظمة الدولية وهو عالم المنتصرين في الحرب العالمية الثانية والعالم الذي نعيشه اليوم وهو عالم ما بعد انتهاء الحرب الباردة. وتجري تحولات فترة الانتقال بصورة متسارعة وتغطي مختلف نواحي العلاقات بين الدول، وبين الشعوب عبر الدول، وبين الدول وشعوبها، وبين الغرب والشرق، وبين الشمال والجنوب وبين السلام والاحتكام للقوة... الخ.

ويكاد يتوفر إجماع حول الحاجة الملحة إلى إصلاح الأمم المتحدة، والحافز الرئيسي لهذا الاجماع يتمثل بمظاهر عجز أداء المنظمات والتجمعات الإقليمية خصوصاً في التعامل مع قضايا الأمن والسلم وحيث تنتشر بؤر التوتر في مناطق مختلفة من العالم.

وقد تعددت دعوات الإصلاح والتطوير على أكثر من صعيد، أكان ذلك على صعيد أطر المفاهيم الجامعة في السياسة والعمل الدوليين أم على صعيد تصور ضوابط النظام الدولي الراهن على أنقاض النظام الدولي الثنائي القطب. وقد تعددت انعكاسات التحولات في المفاهيم والضوابط داخل عالم الجنوب وكذلك في شرق أوروبا.

يحتوي الكتاب على خمسة فصول: يعالج الفصل الأول علاقة الولايات المتحدة بمنظمة الأمم المتحدة، والثاني دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات الدولية الراهنة، والثالث يتحدث عن المنظمات الدولية الإقليمية والدور الجديد للأمم المتحدة في النظام الدولي، ويتناول الفصل الرابع الإقليمية الجديدة في فترة ما بعد الحرب الباردة، وأما الفصل الخامس فهو التقرير الختامي عن إصلاح نظام الأمم المتحدة: وجهة نظر من الوطن العربي.

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» شارع ليون

ص.ب: ٦٠٠١ ـ ١١٣ ـ بيروت ـ لبنان

تلفون: ٨٦٩١٦٤ ـ ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧

برقياً: «مرعربي» ـ بيروت

فاكس: ٨٦٥٥٤٨ (٩٦١١)